

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**“EL ROL DE BRASIL EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA DEL SIGLO XXI  
(2000-2012)”**

**Tesis para optar el grado de  
Doctor en Ciencia Política y Gobierno**

**AUTOR**

Sebastien Marcel Albert Adins Vanbiervliet

**ASESOR**

Javier Gonzalo Alcalde Cardoza

**JURADO**

Henry Gustavo Pease García  
Javier Gonzalo Alcalde Cardoza  
Sinesio López Jiménez  
Eduardo Hernando Dargent Bocanegra  
Luis Santiago Pacheco Romero

**LIMA – PERÚ**

**2014**

## ÍNDICE GENERAL

Índice de Cuadros	3
Índice de Gráficos	3
Índice de Mapas	3
Índice de Siglas y Acrónimos	4
Introducción	6
1. Antecedentes teóricos	
1.1. Teorías de integración regional	11
1.2. Teorías de liderazgo regional	22
2. Panorama histórico de la integración en Sudamérica hasta 2000	
2.1. Integración hasta los años 1950	28
2.2. Primera ola de integración (1960-1985)	31
2.3. Segunda ola de integración (1985-2000): “regionalismo abierto”	37
2.3.1. Mercosur	
2.3.2. TLCAN, <i>Enterprise of the Americas Initiative</i> y ALCA: su relevancia para Sudamérica	
2.3.3. CAN y G-3	
2.4. Integración política: el Grupo de Río	50
2.5. Sudamérica versus América Latina	52
2.6. Evaluación de la integración en Sudamérica hasta 2000	57
2.7. La integración sudamericana hasta 2000 y la teorización de la integración	61
3. La política exterior y sudamericana de Brasil	
3.1. La identidad de Brasil	63
3.1.1. Base geográfica	
3.1.2. Base demográfica	
3.1.3. Base económica	
3.1.4. Base militar	
3.1.5. <i>Soft power</i>	
3.2. Evolución histórica y principios de la política exterior brasileña	76
3.2.1. Etapa 1900 - 1990	
3.2.2. Etapa desde 1990	
3.3. La política sudamericana de Brasil	101
3.4. Intereses de Brasil en Sudamérica	123

4. Tercera ola de integración sudamericana (2000-2012)	
4.1.Desarrollo desde las cumbres sudamericanas hasta la Unasur	134
4.1.1. Coyuntura de la integración	
4.1.2. El camino hacia la fundación de la Unasur	
4.2.Organización de la Unasur	152
4.3.Dimensiones de la integración y el papel de Brasil	155
4.3.1. Integración física	
4.3.2. Integración energética	
4.3.3. Defensa y seguridad	
4.3.4. Prevención de conflictos	
4.3.5. Integración comercial, económica y financiera	
4.4.Relación de la Unasur con otras iniciativas de cooperación e integración	214
4.4.1. OEA	
4.4.2. ALBA	
4.4.3. Celac	
4.4.4. Alianza del Pacífico	
4.5.Desafíos	225
4.5.1. Desafíos internos de Brasil	
4.5.2. Coyuntura regional	
4.5.3. Argentina	
4.5.4. Venezuela	
4.5.5. México	
4.5.6. Estados Unidos	
4.6.Perú frente a la integración sudamericana y Brasil	248
4.7.Rasgos generales de la tercera ola de integración sudamericana y relación con la teorización	253
4.8.Perspectivas de la integración sudamericana y el rol brasileño: proyección hacia el 2020	260
Conclusiones generales	268
Bibliografía	274
Anexos	319

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Los países BRIC	69
Cuadro 2. Datos principales de los países sudamericanos	73
Cuadro 3. Exportaciones brasileñas hacia Sudamérica (1990-2011)	124
Cuadro 4. Inversiones brasileñas en América del Sur	125
Cuadro 5. Cumbres presidenciales sudamericanas (2000-2012)	151
Cuadro 6. Organigrama de la Unasur	154

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Exportaciones intra-Mercosur en sus primeros años de existencia	41
Gráfico 2: Exportaciones por factor agregado 1964-2010	71
Gráfico 3. Promedio de ausencias anuales de presidentes brasileños (1974-2006)	90
Gráfico 4. Porcentaje de participación de Brasil en el PBI sudamericano (1915-2010)	235

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Expansión territorial de Brasil	65
Mapa 2. Sudamérica, un territorio discontinuo	157
Mapa 3. Los ejes de la IIRSA	160
Mapa 4. Acceso de Brasil a Asia Pacífico	170
Mapa 5. Proyectos de represas en Perú	184

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Comunicado de Brasilia	319
Anexo 2. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones	332
Anexo 3. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión	335
Anexo 4. Tratado Constitutivo de la Unasur (2007)	346
Anexo 5. Presidentes de Brasil (1956-2012)	359
Anexo 6. Cancilleres de Brasil (1986-2012)	360
Anexo 7. Mapa de Sudamérica	361

## ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
Pacto ABC	Argentina-Brasil-Chile
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCSA	Área de Libre Comercio de América del Sur
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
API	Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (IIRSA)
Asean	Association of South East Asian Nations
ASPA	Cumbres de Jefes de Estado de América del Sur-Países Árabes
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Capebras	Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil
Caricom	Caribbean Community
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
Cosiplan	Consejo Ministerial de Infraestructura (Unasur)
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones
EID	Ejes de Integración y Desarrollo (IIRSA)
EUA	Estados Unidos de América
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas

FMI	Fondo Monetario Internacional
Focem	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
Fonplata	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
Mercosur	Mercado Común del Sur
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti
MOMEPE	Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Oppegasur	Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur
OTAS	Organización del Atlántico Sur (“OTAN sudamericana”)
Palop	Países Africanas de Lingua Oficial Portuguesa
PDVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PSCI	Programa de Substitución Competitiva de Importaciones (Brasil)
PSI	Procesos Sectoriales de Integración (IIRSA)
PT	Partido de los Trabajadores (Brasil)
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
Sivam	Sistema de Vigilância da Amazônia
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional de Pagos
TCP	Tratado Comercial de los Pueblos
Tipnis	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (Bolivia)
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Zicosur	Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur

## INTRODUCCIÓN

Al llegar a Sudamérica hace más de ocho años, me hice una serie de preguntas sobre la nueva realidad a la cual me estuve incorporando. Una de ellas fue por qué, considerando el mayor grado de homogeneidad a nivel cultural-lingüístico e histórico en comparación con Europa y la ausencia de conflictos regionales masivos en el siglo pasado, los países de la región no habían logrado una mayor integración entre sí.

Constaté que los únicos esquemas regionales conocidos en Europa, la CAN y el Mercosur, se encontraban en crisis y que los intentos de hacerlos converger tampoco habían tenido resultado. Por otro lado, a inicio del nuevo siglo habían surgido nuevas iniciativas y organismos, entre los cuales destacan las reuniones de presidentes de América del Sur, la Comunidad Suramericana de Naciones y su sucesor la Unasur, la IIRSA y el Consejo Suramericano de Defensa, indicando un nuevo interés por la región en el tema de la integración. Esta nueva ola de integración en Sudamérica claramente está relacionada con dos otras evoluciones en curso desde la década pasada. En primer lugar, la llegada al poder de presidentes izquierdistas en la mayoría de los países de la región; algunos de ellos en términos pragmáticos, mientras que otros de carácter más nacionalista y desarrollista. En segundo lugar, se vivía la transición paulatina a un nuevo orden mundial con la participación de nuevos actores. Para el ámbito sudamericano el fenómeno más importante en este caso fue el surgimiento de Brasil como potencia regional, basada en sus éxitos socioeconómicos y la consolidación de su sistema político, y la inclusión de América del Sur, por primera vez en su historia, como uno de los ejes de su política exterior.

Tal como indica el título, la pregunta principal de esta tesis es cuales son los principales determinantes que han dado forma a la política sudamericana de Brasil en general, y a las diferentes dimensiones de la actual ola de integración sudamericana en particular, desde el inicio del siglo XXI. Mi hipótesis es que un conjunto de intereses nacionales brasileños, tanto de carácter coyuntural como estructural, ha plasmado las iniciativas integradoras recientes – y determinará el desarrollo en el futuro de ellas. De la pregunta principal resultan interrogantes más específicas sobre el tema como las siguientes:



- ¿Cuál ha sido la dinámica en la postura brasileña frente a Sudamérica y a la integración sudamericana desde el 2000?
- ¿La agenda sudamericana de Brasil es monolítica o, más bien, se trata del resultado de un conjunto de enfoques de varios actores con diferentes intereses?
- ¿Cuál ha sido la reacción de los vecinos frente al nuevo papel asumido por Brasil en la región?
- ¿Cómo se puede definir el papel actual de Brasil en la región; ejerce algún tipo de liderazgo?

De mi hipótesis resulta la lógica realista-utilitarista que decidí seguir en el curso de este trabajo. En este sentido estoy convencido del papel que los Estados nacionales siguen jugando como actores en el sistema internacional, a pesar de los discursos sobre el surgimiento de un supuesto nuevo orden *post-westfaliano*. En segundo lugar partiré del principio de continuidad (*path dependency*) en las premisas básicas de la política exterior brasileña. Aunque reconozco que ha habido cambios en la formulación de la agenda exterior del país, básicamente como respuesta a un número de desafíos que se presentaron durante las últimas dos décadas y como consecuencia de la influencia personal de los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inacio Lula da Silva, la mayor parte de los principios ha seguido en pie. En tercer lugar, trataré de analizar el tema de investigación desde una perspectiva empírica, antes que teórica. Como se verá, las teorías existentes sobre la integración y el liderazgo regional han tenido poca relevancia tanto para explicar las primeras dos olas de integración del siglo XX, como para servir como método de análisis de la última década. Incluso para el caso europeo – la Unión Europea continúa siendo la única experiencia de integración (parcialmente) supranacional en el mundo – no han tenido mucha validez. En cuarto término, mi análisis pondrá un particular énfasis en la Unasur y las iniciativas tomadas en el marco de ella. Dos organismos de integración regional más recientes, la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, serán mencionados sólo en su relación con la Unasur. En quinto lugar, ubico mi tesis en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Esto implica que aspectos de la política interna de Brasil y los demás países de Sudamérica sólo serán tratados en la medida que son relevantes para su política exterior (regional). Por último, aunque trataré brevemente algunos antecedentes, decidí empezar mi análisis en el año 2000,

año en que se organizó por primera vez, y por iniciativa de Brasil, una cumbre sudamericana. La investigación termina en diciembre 2012. Sin embargo, consciente del hecho de que el tema de este trabajo es muy reciente, creo que hay algunos indicios que me permiten proponer algunas perspectivas para el mediano plazo (hasta el año 2020).

El primer capítulo tratará de la teorización existente sobre la integración regional, poniendo énfasis en las dos escuelas más influyentes en el tema, la neofuncionalista y la intergubernamentalista respectivamente, y en algunas teorías descriptivas. Además se tratará brevemente el significado de liderazgo regional, en un afán de deslindar este término de otros conceptos, tales como dominación y hegemonía. El segundo capítulo, de carácter descriptivo, está dedicado a los antecedentes de la actual integración sudamericana. Luego de los intentos de Bolívar y del proyecto panamericanista desde el siglo XIX, destacará la década de los sesenta, cuando ocurre la primera ola de integración con el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino; y también los años noventa, caracterizados por el surgimiento del denominado regionalismo abierto y la formación del Mercosur y la Comunidad Andina. Asimismo se explicará de qué manera la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte llevó al reemplazo de “América Latina” como teatro de integración, por un concepto relativamente nuevo que es “Sudamérica”. En el tercer capítulo analizaré primero la identidad de Brasil para luego determinar los principios históricos que han guiado su política exterior en general desde el inicio del siglo XX y, de forma más específica, sus relaciones con el entorno sudamericano. Se afirmará que el interés de Brasil por Sudamérica es un dato reciente y que ha sido impulsado por varios intereses, de índole económica, política y estratégica.

Teniendo los primeros tres capítulos como base, el cuarto capítulo será la parte esencial de esta tesis. En él analizaré los motivos que llevaron a la fundación de la Unasur (2007), así como las diferentes dimensiones de lo que suele ser considerado como la tercera ola “post-liberal” de integración en la región. En este aspecto es importante la aparición de una agenda multidimensional, incluyendo temas tan diversos como la infraestructura, la energía, la defensa, la prevención de conflictos y la convergencia económica, entre otros, en comparación con el regionalismo abierto de los años noventa, caracterizado por su enfoque meramente *comercialista*. Por otro lado se determinará la relación de la Unasur

con la OEA, tanto como con tres nuevas iniciativas integradoras, que son el ALBA, la Comunidad de Estados Latinoamericanas y Caribeños y la Alianza del Pacífico. En un intento de estimar las probabilidades de consolidación de la Unasur como principal organismo de integración en Sudamérica, se buscará los principales desafíos al mismo. Por último, se determinará la relevancia para Perú de las nuevas iniciativas integradoras en la región y el papel de Brasil en ellas.

A modo de concluir esta tesis formularé los rasgos generales de la integración regional actual e intentaré proyectar las últimas tendencias en el tema a mediano plazo. Finalmente determinaré su relación con las teorías mencionadas en el primer capítulo.

Sólo me queda agradecer profundamente a mi tutor Javier Alcalde y mis asesores Julio Chan y Fabián Novak por su gentileza, su ayuda y su paciencia; así como a Farid Kahhat de la Pontificia Universidad Católica de Perú; Andrés Malamud del Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Lisboa; Silvia Rosa Soto Velásquez del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú; Bernardo Sorj del Centro Edelstein; Ricardo Sennes de la Universidad de São Paulo; Socorro Ramírez de la Universidad Nacional de Bogotá y Marco Romero de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador. Quisiera dedicar este trabajo a Mariela...

Lima, julio 2013.

## 1. ANTECEDENTES TEÓRICOS

### 1.1. TEORIAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Antes de iniciar el repaso de las teorías más relevantes sobre integración regional es crucial definir, de forma breve, algunos de los conceptos que van a ser usados a lo largo de este trabajo. En primer lugar, con *integración regional* se entiende “(1) the process whereby nations forgo the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make joint decisions or to delegate the decision-making process to new central organs; and (2) the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center. (Lindberg 1963: 6)” Según De Lombaerde, Söderbaum y Van Langenhove la integración se diferencia de *cooperación regional*:

‘Regional cooperation’ can be defined as an open-ended process, whereby individual states (or possibly other actors) within a given geographical area act together for mutual benefit, and in order to solve common tasks, in certain fields, such as infrastructure, water and energy, notwithstanding conflicting interests in other fields of activity. ‘Regional integration’ refers to a deeper process then, whereby the previously autonomous units are merged into a whole. (De Lombaerde, Söderbaum y Van Langenhove 2009: 1)

Por otro lado, la definición clásica de la *región* es la de Joseph Nye: “a limited number of States linked together by a geographical relationship and by a degree mutual interdependence” (Nye 1971: vii).

A lo largo de la historia, la integración regional se ha manifestado en distintas versiones. En la Europa después de la Segunda Guerra Mundial por ejemplo, se caracterizó por su afán de superar el Estado-nación que era visto entonces como un obstáculo a la paz. Luego de la descolonización de muchos países del llamado Tercer Mundo, se consideró el regionalismo como una medida de defensa contra los países ricos. Finalmente, a partir de los años ochenta, el nuevo regionalismo (o “regionalismo abierto”), conducido predominantemente por las fuerzas de mercado, dio relevancia al vínculo con la globalización, dejando abierta la respuesta a la pregunta si este regionalismo es una parte integral de ella o surge como reacción a ella (Oyarzún 2008: 97). Cualquiera que haya sido el tipo de integración regional, es un hecho que actualmente las regiones se han vuelto actores relevantes del

sistema internacional generando además lazos formales entre ellas, denominados como interregionalismo.

Durante mucho tiempo, la teoría dominante dentro de la disciplina de las relaciones internacionales fue el *realismo*. En resumen, esta visión considera que el Estado es el actor principal de las relaciones internacionales; el Estado actúa siempre en defensa del interés nacional; existe una separación clara entre el ámbito interno y externo de un país, el sistema mundial es conflictivo por naturaleza y, finalmente, los valores no son relevantes en la política internacional (Uncetabarrenechea 2004: 173-174). Aunque este enfoque supo explicar gran parte de la política internacional del siglo XIX y XX y hasta afianzar la hegemonía de Estados Unidos durante la Guerra Fría, tuvo dificultad en explicar la aparición de proyectos de integración a partir de los años cincuenta. En consecuencia, la disciplina de las Relaciones Internacionales inicialmente no se vio muy implicada en el debate, surgido con la unificación europea, entre el neofuncionalismo y el federalismo (véase más adelante). Recién a partir de los años setenta, en el contexto internacional de distensión política entre las dos grandes potencias y un aumento de flujos comerciales y tecnológicos, se empezó a observar una creciente atención en la disciplina a las empresas multinacionales, las organizaciones no-gubernamentales y la integración regional. Asimismo, en esta época paulatinamente se vio la convergencia entre el (neo-)realismo y otras perspectivas menos estatocéntricas como el globalismo, el transnacionalismo y el neoliberalismo<sup>1</sup>. Uno de los resultados de esta convergencia para la teorización de la integración regional fue el intergubernamentalismo de Moravcsik, asociando la teoría liberal de formación de las preferencias nacionales con el análisis intergubernamentalista de negociación interestatal (Uncetabarrenechea 2004: 180). Sin embargo, ninguna de las teorías de las Relaciones Internacionales esencialmente supo captar el fenómeno de la integración entre países. Por esto motivo surgieron varias teorías de carácter más específico, cada una con el objetivo de describir o analizar el tema de la integración regional.

---

<sup>1</sup> Contrariamente al neorealismo, el neoliberalismo de autores como Keohane y Nye afirman que, al igual que el Estado, también las agencias subnacionales y algunos actores transnacionales juegan un papel muy importante en la formulación de las preferencias nacionales de un país creando así una interdependencia que facilita la cooperación y/o integración entre naciones (Malamud 2010b: 11).

En el resumen de teorías de integración regional que sigue, mencionaré a las teorías denominadas federalismo, neofuncionalismo, intergubernamentalismo, constructivismo, transaccionalismo y estructuralismo. Todas estas teorías surgieron después de la Segunda Guerra Mundial a raíz de dos procesos: los proyectos unificadores de los países europeos y la descolonización de la mayoría de los países africanos y asiáticos (Groom & Mitchell 1978: 142). Cada una de ellas trata de explicar a su modo los procesos y la dinámica de la integración. Luego mencionaré algunas teorías que describen los criterios o los diferentes pasos en la integración (teorías como las de Nye, Mattli, Mytelka y Balassa).

El *federalismo*, aparte de ser una teoría, ha inspirado un movimiento político. La suposición principal del federalismo es la intercambiabilidad entre el nivel nacional y supranacional (Malamud 2010b: 13). Su aspiración, según Uncetabarrenechea es “[...] la superación del Estado, al cuestionar su validez práctica y ética como forma de organización política en la sociedad contemporánea. En este sentido se busca la creación de una nueva forma de gobierno que garantice un equilibrio y el respeto entre la libertad individual y la garantía de una autonomía a las colectividades” (Uncetabarrenechea 2004: 181).

Según el mismo autor se puede diferenciar dos corrientes federalistas aunque ambas coinciden en ver su objetivo como un proceso (federalización) más que un punto límite estático (federación) (Ibídem). El primero es de naturaleza política y busca la creación de un Estado federal basándose en un pacto federal (una constitución) y una asamblea constituyente y asumiendo la existencia de rasgos comunes como idioma, cultura y continuidad geográfica (Chan 1996: 5). Un principio clave en esta corriente es la subsidiariedad, entendida como la toma de decisiones en el nivel más adecuado (municipal, regional, nacional o supranacional) en razón de la naturaleza y capacidad de las autoridades (Oyarzún 2008: 102). La segunda corriente del federalismo es más integral y considera no sólo el ámbito político, sino también económico, social y cultural. Por lo tanto, esta variante criticó la pretensión de algunos de basar una construcción europea únicamente en un nuevo Estado más grande y poderoso.

Otra, y quizás la más conocida, teoría de integración ha sido el *neofuncionalismo*<sup>2</sup> de Ernst Haas. Según este enfoque la única forma de llegar a paz entre naciones, es la cooperación internacional por sectores (tales como comunicación, transporte, economía, salud, trabajo, etc.) entre técnicos – y no políticos. Esta cooperación gradualmente llevaría a una dinámica expansiva (*functional spill-over*) que integraría a cada vez más sectores, es decir que la integración en un sector inspiraría a integración en otro sector. Finalmente, la política se vería forzada a aceptar lo avanzado a nivel técnico (*political spill-over*). Haas y los demás neofuncionalistas consideraron la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951 y la aprobación de los Tratados de Roma en 1957 (con el establecimiento de la Comisión Europea) como un ejemplo de esta cooperación “técnica”.

Después de que el proyecto de integración europeo empezó a estancarse a partir de los años sesenta (parcialmente por el papel “negativo” del presidente francés Charles de Gaulle y su política de “Silla Vacía<sup>3</sup>”), Haas y sus seguidores introdujeron varios cambios al modelo original del neofuncionalismo. En primer lugar, se reconoció el papel de actores exteriores (terceros países, empresas transnacionales, etc.) por lo cual los actores de integración ya no

---

<sup>2</sup> El neofuncionalismo, como teoría de relaciones internacionales, nació después de la Segunda Guerra Mundial y se basó en el *funcionalismo* del periodo interbélico de David Mitrany (Dougherty y Pfaltzgraff 1990: 432). Según Mitrany, la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales nacionales urgió una colaboración internacional en cuestiones técnicas. El principio de “ramificación”, donde colaboración exitosa en un área iba a llevar a un comportamiento similar para otros, reorientaría las relaciones entre países y, en fin, contribuiría a la paz mundial. A pesar de que el neofuncionalismo se inspiró en el funcionalismo, se puede destacar al menos tres diferencias entre ambas teorías. En primer lugar, Mitrany elaboró el funcionalismo como una estrategia, antes que una teoría – como en el caso del neofuncionalismo. En segundo término, Mitrany no se declaró partidario de la creación de instituciones supranacionales o federaciones regionales, que consideró tan problemáticas como los Estados-nación clásicos. En cambio propuso la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que originaría un “sistema ateritorial de transacciones” en beneficio de las necesidades básicas de los ciudadanos. Por último, los autores neofuncionalistas opinaban que el éxito de un proyecto integrador dependía mayormente de las actitudes de las élites (funcionarios, grupos de interés, etc.), más que del desarrollo de actitudes positivas por parte de las masas, tal como había estipulado el funcionalismo (Salomón 1999: 200-202).

<sup>3</sup> La denominada “Crisis de la Silla Vacía” duró de junio 1965 hasta enero 1966 e incluía la desocupación del asiento francés dentro del Consejo Europeo como medida de protesta del presidente francés contra el proyecto del presidente de la Comisión Europea, Walter Hallstein, de aumentar el papel de la Comisión, introducir el voto mayoritario en el Consejo y dar más autonomía presupuestal al Parlamento Europeo. De Gaulle prefirió el sistema de consenso o de veto en caso que una decisión europea iba en contra de los intereses nacionales de uno de los miembros. La crisis se solucionó mediante el “Consenso de Luxemburgo”, que otorgó a los Estados el poder de veto.

eran vistos como monolíticos sino como “penetrados”. En segundo lugar, como consecuencia de la política de Charles de Gaulle, Haas et al. se vieron obligados a reevaluar el papel de los políticos (“*statesmen*”) y de la “alta política” (“*high politics*”) en la integración - o no-integración - de países. Otro factor político que fue tomado en cuenta se refiere al nacionalismo, entendido como el conjunto de ideologías, conciencias y situaciones nacionales (Mattli 2005: 332). Como consecuencia de estos cambios, el estilo de decisión pasa de ser de forma incrementalista a un estilo denominado “vinculación fragmentada de temas” (“*fragmented issue linkage*”) (Alcalde 1989: 145). Finalmente, Philippe Schmitter consideró el principio de “spill-over” como sólo una de las muchas posibles formas de la integración. Según este autor había que tomar en cuenta las diferentes formas de progreso, estancamiento y regresión en cada proceso integrador. Entre los estados de progreso Schmitter diferencia el “*build-up*” (un aumento en autoridad sin entrar en nuevas funciones) del “*spill-around*” (en donde el proceso solamente expandiría a otras áreas). Entre las formas de estancamiento distingue un “*retrenchment*” (profundización en un área pero retiro en otro); de un “*muddle-about*” (dispersión a nuevas áreas mientras se reduce el compromiso en otra) y de “*encapsulation*” (cambios marginales e insignificantes). Finalmente describe a la regresión como “*spill-back*”, es decir una reducción de las áreas y de los compromisos (Chan 1996: 7; Dougherty & Pfaltzgraff 1990: 440). Lo común en todas las variantes del neofuncionalismo es el énfasis en la formación de un nuevo centro de poder a nivel supranacional, como objetivo de la integración<sup>4</sup>. Por lo tanto, el supranacionalismo como modelo de integración es una consecuencia lógica del estilo neofuncional de integración.

Una tercera teoría, competidora con el neofuncionalismo, es el **intergubernamentalismo**<sup>5</sup>. Según esta teoría, la condición para cualquier forma de integración es la *interdependencia* en términos económicos. Entre otros factores, dependencia exportadora y comercio intra-industrial presionarían a una liberalización comercial y llevarían a una integración. Esta integración económica resultaría finalmente en la formación de instituciones en las cuales el

---

<sup>4</sup> Mientras que Ernst Haas y Leon Lindberg son considerados como los fundadores de la escuela neofuncionalista, Alec Stone Sweet y Wayne Standholz fueron los autores más importantes en actualizar y elaborar más sus premisas a partir de los años noventa, basándose en datos empíricos.

<sup>5</sup> Los autores más conocidos del intergubernamentalismo son Stanley Hoffmann, Robert Keohane, Paul Taylor y Andrew Moravcsik.



Estado nacional siempre seguirá como actor principal del proceso y no, como en el neofuncionalismo, surgirá algún aparato supranacional. El denominado *intergubernamentalismo institucional* sí reconoce la posibilidad de soberanía compartida (llamado *sharing* o *pooling*) siempre y cuando se trate de áreas que no son claves para el interés nacional de los Estados. En algunos casos este enfoque incluso admite la idea de supranacionalidad pero con la negociación intergubernamental previa como condición a la producción de un *spill-over* (Oyarzún 2008: 103-104).

Otra corriente intergubernamentalista es el intergubernamentalismo liberal. Esta línea de pensamiento, desarrollada por Andrew Moravcsik, se propuso explicar la integración europea y, más concretamente, las cinco mayores negociaciones (“*bargains*”) que llevaron hacia ella: el Tratado de Roma (1957), la consolidación del Mercado Común Europeo, el Sistema Monetario Europeo (1979), el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de la Unión Europea (1993). Para ello, Moravcsik presenta un marco teórico que describe las tres fases que caracterizarían estas negociaciones (Moravcsik 2008: 159). En la primera fase se desarrollan las preferencias nacionales en cada país, según sus intereses económicos (más que geopolíticos). Durante esta fase puede haber una influencia importante de actores no gubernamentales, tales como los *lobbies* (grupos de intereses privados), sobre todo cuando se trata de áreas técnico-económicas donde los beneficios potenciales de la cooperación son claros – en áreas de “alta política” dichos beneficios serían más difusos e inciertos (Salomón 1999: 214). Luego, la segunda fase consiste de negociaciones inter-estatales basándose en la interdependencia asimétrica entre los Estados (y no como afirman los neofuncionalistas, en alguna estructura supranacional). Finalmente, en la tercera fase se establecen instituciones comunes para asegurar la credibilidad de los compromisos de los países. Por lo tanto, según Moravcsik, la decisión de delegar (“*pooling*”) competencias variará en cada país y para cada tema y será resultado del equilibrio alcanzado por las preferencias nacionales en cada negociación (Moravcsik 2008: 168-169). Para el autor, la Unión Europea es un proyecto intergubernamental diseñado para “manejar la interdependencia económica mediante la coordinación negociada” (Oyarzún 2008: 104).

Aunque aparentemente encontradas, en términos generales las teorías de neofuncionalismo e intergubernamentalismo pueden complementarse ya que el funcionalismo sirve más para

explicar los *procesos* de integración en tanto que el intergubernamentalismo puede ser utilizado en determinar el porqué de *iniciar* o relanzar un proceso integrador (Malamud 2010a: 651).

Otras teorías de integración incluyen al *constructivismo*, al *transaccionalismo* y al *estructuralismo*. La primera teoría<sup>6</sup> propone, como posición filosófica, que no puede separarse el sujeto cognoscente del objeto conocido ya que la realidad está construida socialmente. Es así como el constructivismo pone énfasis en aspectos metateóricos como identidad (regional), discurso, normas, intereses y expectativas de parte de la población y la política en el proceso de integración – reconociendo la parte subjetiva en éste. En este afán, el constructivismo ha logrado conectar la disciplina de las relaciones internacionales con otras ciencias sociales como la psicología social o la sociología (Uncetabarrenechea 2004: 190). Parecido a los neofuncionalistas, también considera un proceso de transferencia de lealtades. Un punto crucial para los constructivistas es que las organizaciones internacionales no son únicamente reflejos de la voluntad de los Estados (Oyarzún 2008: 106).

El *transaccionalismo*, también llamado “enfoque de las comunicaciones” o “interaccionismo comunicativo” y desarrollado por Karl Deutsch, presenta como condición básica para la integración regional, el interés común y la comunicación entre los Estados participantes<sup>7</sup>. Según la teoría, un incremento de comunicación e intercambio entre los países (en el sentido de comercio, llamadas, turismo etc.) lleva a un aumento de sentido de comunidad, conciencia regional e identificación supranacional (Malamud 2010b: 16). Además, mientras que más aumente la comunicación, más se sentirá la necesidad de formalizar las interacciones mediante instituciones que facilitan la creación de una comunidad de seguridad (“*security community*”), donde los miembros excluirán la violencia como medio de solución de problemas (Chan 1996: 5). Por lo tanto, el transaccionalismo supone que el desarrollo de identidades comunes precede a cualquier tipo de institucionalización.

---

<sup>6</sup> Entre los autores más conocidos del constructivismo se encuentran Alexander Wendt, Peter Katzenstein y Martha Finnemore.

<sup>7</sup> Deutsch define integración como “the attainment, within in territory, of a ‘sense of community’ and of institutions and practices strong enough and widespread enough to assure, for a ‘long’ time, dependable expectations of ‘peaceful change’ among its population” (Deutsch 1957: 5).

El *estructuralismo*, que incluye al neomarxismo, la teoría de dependencia así como el “cepalismo” de Prebisch, destaca la estructura jerárquica entre periferia y centro en la economía global, el deterioro de los términos de comercio y el papel de empresas transnacionales y bancos. Según esta perspectiva, la integración regional – junto con la planificación de desarrollo – ayuda a disminuir la vulnerabilidad externa y a insertarse en la economía internacional (Oyarzún 2008: 105).

Tanto el federalismo, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo, como el constructivismo, el transaccionalismo y el estructuralismo pueden ser considerados como teorías generales de integración. Paralelamente existen teorías descriptivas que proponen criterios o condiciones para el éxito de una integración. Joseph Nye por ejemplo propuso cuatro condiciones que determinan el potencial integrador (*integrative potential*). Primero, debe haber simetría o igualdad económica de los miembros de la integración. En segundo lugar es necesaria la complementariedad de valores entre las elites. Luego menciona como tercera condición la existencia de pluralismo y finalmente la capacidad de los Estados miembros de responder a demandas internas. Además menciona tres condiciones perceptuales (*perceptual conditions*): la equidad percibida en la distribución de los beneficios de la integración, la fuerza externa percibida y los bajos costos visibles (Dougherty & Pfaltzgraff 1990: 445). En cambio, el neofuncionalista Ernst Haas propuso tres condiciones: (1) pluralismo político y social – entendido como la movilización de todos los segmentos de la sociedad a través de instituciones fuertes y liderazgo de las elites bajo las reglas de la democracia constitucional, (2) heterogeneidad simétrica – o sea la presencia de partidos políticos y grupos de intereses equivalentes en cada uno de los Estados miembros y (3) un proceso de decisiones burocratizadas a la luz de una institución supranacional (Mattli 2005: 329-330).

Según Walter Mattli se puede distinguir condiciones de demanda (*demand conditions*) como interdependencia económica y activismo transnacional y condiciones de oferta (*supply conditions*) como los arreglos institucionales y el liderazgo regional de un país potente (Malamud 2010a: 646) – siendo la última condición de alta relevancia en la discusión sobre el papel de Brasil en Sudamérica. En otros estudios (Dabène 2009 y Schmitter 1991) se menciona a la democracia como una condición para la integración. Sin

embargo, la evidencia empírica mostró que en muchos casos es la paz, obtenida por la integración, que ha estimulado a la democracia – más que en el otro sentido (Malamud 2010a: 646). Una similar duda surge alrededor del papel de la cultura (como idioma común, valores comunes, etc.). Ernst Haas por ejemplo dejó abierta la posibilidad de que en países fuera de Europa podía haber equivalentes funcionales (*functional equivalents* en vez de la lógica pluralista-tecnócrata) como cultura o estilo, aunque sin especificar claramente estos equivalentes. Esto es sin duda una de las partes débiles de las teorías de este teórico neofuncionalista. Hasta la fecha, viendo a los ejemplos de los países árabes y América Latina, la cultura nunca ha sido un factor determinante en la integración.

Finalmente hay que mencionar a dos clasificaciones diferentes según el grado de integración. Según Lynn Krieger Mytelka hay tres pasos en la integración: (1) zonas de libre comercio, (2) esquemas con mecanismos compensatorios entre los Estados miembros y (3) esquemas que buscan reducir o superar la dependencia externa (Alcalde 1989: 150-151). En la clasificación de Balassa, existen cinco formas de integración: (1) el área de libre comercio (con la eliminación de aranceles), (2) la unión aduanera (con arancel externo común), (3) el mercado común (con libre circulación de factores productivos), (4) la unión económica (con la armonización de políticas económicas, monetarias y fiscales) y finalmente (5) la integración económica total (con instituciones comunes y una completa unificación de políticas económicas) (Balassa 1961). Mientras que se puede considerar al establecimiento de un área de libre comercio y la unión aduanera, como formas de “integración de mercado”, las demás formas son expresiones de integración de políticas. Esta última tipificación es equivalente a la distinción de Tinbergen entre integración negativa (desmantelando a cualquier obstáculo comercial) e integración positiva (través el establecimiento de instituciones y sus instrumentos) (Chan 1996: 8).

El problema de muchas de las teorías de integración es que hasta hoy no existe una definición clara de integración. En esta discusión puede ayudar la posición de Joseph Nye que considera a la integración como un hecho multidimensional con componentes económicos, políticos y legales (Dougherty & Pfaltzgraff 1990: 460). Asimismo, Hurrell distingue cinco variedades de regionalismo. En primer lugar hay el *regionalismo suave* (1) que abarca a interacciones sociales, económicas y generación de redes sin

institucionalización (por ejemplo la integración en Asia). Luego existe la *conciencia regional* (2) donde prima el imaginario colectivo (por ejemplo la *Umma* en los países musulmanes). En tercer lugar menciona a la *cooperación regional* (3) donde son los Estados que trabajan juntos para contrarrestar un desafío externo. Además está la *integración económica* (4) que tiene como fin la eliminación de barreras tarifarias y financieras y el desarrollo de políticas comunes. Finalmente existe la *cohesión regional* (5) que contiene todos los cuatro tipos mencionados anteriormente y hace posible la consolidación de la unidad (Oyarzún 2008: 98). Lorena Oyarzún por último distingue a la integración política, la económica (con el modelo de Balassa) y la cultural/social (como la formación de una identidad y la gradual transferencia de lealtad) (Ídem: 107-109). Sin embargo, este afán de desarrollar tipologías también tiene su lado negativo como advierte Uncetabarrenechea:

Resulta habitual distinguir entre procesos de integración que tienen una dimensión política (como es el caso de la UE) y de procesos que tienen una vocación exclusivamente económica (por ejemplo el NAFTA). Esta es una distinción que tiene cierta utilidad pero resulta tremendamente peligrosa. Esta idea contribuye a difundir la idea liberal de que la política y la economía son dos ámbitos separados, esto es, que la política económica (liberal, por supuesto) es algo que se tiene que obedecer sin rechistar y que está fuera del debate político. [...] esta es una idea peligrosa y nos sitúa en el camino de un empobrecimiento de la salud democrática, tanto de los procesos de integración como de los mismos Estados. (Uncetabarrenechea 2004: 183)

Además, la integración entre países muchas veces es presentada como un ideal o norma a seguir y necesariamente positivo. Es cierto que la integración regional tiene ventajas como, entre otras, el mayor poder frente al medio externo, las ventajas de escala, la mayor movilidad de capital y personas, el menor costo de transporte, la disminución de tensiones políticas y, en términos más generales, una respuesta intermedia entre lo “global” y lo “local”. Sin embargo, al mismo tiempo está el papel de la política, el “campo turbulento” de las relaciones internacionales (un término de Haas que refiere al gran número de participantes que interfieren en las negociaciones integrativas y tienen objetivos mutuamente incompatibles (Alcalde 1989: 143)) y además la percepción (o no-percepción) de estas ventajas. Aparte de esto, la gran parte de las teorías mencionadas de integración

regional considera al proceso integrador como una evolución teleológica o un proceso que necesariamente tiene que llegar a su objetivo de integración (política). En realidad, tal como lo reconoció Schmitter, existen tres estados de integración: progreso, estancamiento y regresión al cual incluso podríamos agregar un cuarto estado de suspensión del proyecto de integración (por ejemplo en el caso de la Comunidad de África del Este en 1977). Una causa probable de esta dinámica cíclica es que en la mayoría de los casos, sólo hay progreso en la integración regional cuando los países miembros ven reflejados de alguna forma sus intereses u obtendrán algún beneficio del compromiso (Chan 1996: 7; 15-16).

Por último, en muchos casos las teorías pasan por alto las realidades de los países del tercer mundo al no reconocer, por ejemplo, la falta de recursos para integrarse o la estructura de comercio donde los países pobres exportan mayormente materias primas y productos agrícolas hacia los países ricos. Experiencias como la europea sí pueden servir para los países de Sudamérica como un punto de referencia más no como un modelo a seguir acríticamente, ya que cada proceso de integración responde a realidades y circunstancias históricas diferentes<sup>8</sup> – aparte de contar con sus propios límites y problemas, tal como lo demuestra la crisis europea a partir de 2011. Por otra parte, como lo afirma Uncetabarrenechea, resulta irónico que uno de los pioneros de la integración europea, Conde Coudenhove-Kalergi, al escribir su manifiesto “*PanEuropa*” en 1923, anotó lo siguiente: “Todo político europeo a quien le importe el futuro de su continente debe estudiar a fondo la historia del panamericanismo y sacar de allí las conclusiones que Europa necesita. Es imposible trasladar las instituciones americanas a Europa sin hacer una crítica de ellas, dada la diversidad de las evoluciones y situación de los dos continentes pero es de todo punto necesario examinar al fondo los logros alcanzados más allá del Océano Atlántico y tratar de introducirlos en Europa en la medida posible” (Uncetabarrenechea 2004: 187).

---

<sup>8</sup> En el caso europeo, más allá de la interdependencia económica, fue la Guerra Fría – es decir, la amenaza soviética y la protección estadounidense – que incentivó a Alemania y Francia a resolver su enemistad histórica.

## 1.2. TEORIAS DE LIDERAZGO REGIONAL

A pesar de ser un término muy corriente en el estudio de las Relaciones Internacionales, el liderazgo a nivel de Estados ha recibido relativamente poca atención por la disciplina. Además, siendo una palabra muy cargada en su uso cotidiano, la mayoría de estudiosos lo reduce a un estilo coaccionado de mandar, únicamente en función de los intereses del líder. Una de las excepciones es John Ikenberry quién considera que después del fin de la Guerra Fría, la naturaleza de liderazgo ha cambiado, dejando abierta la posibilidad de construir coaliciones y consenso. De allí que algunos Estados, que según el paradigma realista nunca hubieran esperado ejercer algún tipo de liderazgo, ahora sí juegan un papel internacional importante. Según este autor existen tres formas de orden hegemónico: la primera está basada en la dominación coercitiva, la segunda implica la provisión de bienes comunes a los Estados subordinados mientras que la tercera, definida como “hegemonía abierta”, es la más aceptada por los demás Estados por tratarse de un líder controlado por reglas o instituciones (Destradi 2008: 15). Esta tipificación coincide con la distinción gramsciana entre coerción, consenso y la “zona gris ubicada entre los dos”, que Gramsci llamó “fraude y corrupción”, y que está asociada con la esfera económica (Chase-Dunn, Taylor y Arrighi 1994: 365).

Por otro lado, el concepto de liderazgo internacional se subsume con frecuencia en debates sobre dominación, hegemonía, imperio o poder. En este sentido sea útil una delimitación de la palabra. Según Kindleberger<sup>9</sup> por ejemplo, hay una diferencia entre liderazgo y dominación. Dominación, según él, refiere a una situación donde un actor se ve afectado por las acciones de otro actor sin que éste tenga una influencia sobre el segundo. En cambio, liderazgo sería la persuasión de otros para actuar de una forma que en algunos casos puede ser contraria a sus intereses más inmediatos (Albarracín 2011: 3). De la misma forma, Chase-Dunn distingue la hegemonía del imperio en el contexto del sistema capitalista: mientras los imperios absorben a otros países para obtener riqueza a través de recaudación y tributos, los Estados hegemónicos surgen y caen a base de su performance

---

<sup>9</sup> Kindleberger se volvió conocido en la disciplina de las Relaciones Internacionales como autor de la teoría de “estabilidad hegemónica”. Según él, la principal causa de la crisis permanente de los años treinta fue la falta de voluntad por parte de Estados Unidos de estabilizar el sistema, un papel que Gran Bretaña había asumido durante todo el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial (Kindleberger 1988).

económica más que como resultado de competencia de tipo militar (Chase-Dunn, Taylor y Arrighi 1994: 362). Por lo tanto, la hegemonía puede ser usada como proyecto contra-imperial ya que respeta el principio de territorialidad. Sin embargo, una hegemonía sólo puede ser exitosa cuando sabe proyectar sus intereses a nivel universal bajo el lema “lo que es bueno para el hegemon, lo es para el mundo”. Así también lo afirma Peter Taylor: “The hegemonic state is successful to the degree that other states emulate it. Emulation is the basis of the consent that lies at the heart of the hegemonic project. Given the territorial form of this hegemony, emulation has two dimensions: inter-state economic relations and intra-state political relations. [...] By defining others’ future in its own present, the hegemonic state accrues a remarkable cultural power to define modernity and thus restructure the world in its own image” (Ídem: 363-364).

Destradi, por otra parte, propuso una distinción de los conceptos “imperio”, “hegemonía” y “liderazgo”, basándose en las diferentes estrategias usadas en cada uno de estos (Destradi 2008: 8-22). En el primer caso se trata de una política unilateral incluyendo el uso de (o la amenaza de usar) intervenciones militares para imponer ciertas medidas. En el caso de hegemonía, igual como el imperio, se persigue los objetivos del hegemon pero de forma más sutil – ubicándose entre la coerción y el consenso. Para este fin, en una *hegemonía dura* se usa mayormente sanciones (tal como la suspensión de relaciones diplomáticas o notas de protesta), amenazas no-militares (por ejemplo amenazas de exclusión) o presión política. Una *hegemonía intermedia* en cambio está dirigida hacia la provisión de beneficios materiales para los Estados subordinados (facilitación de comercio, asistencia económica, ayuda militar etc.) coincidiendo con el modelo de “estabilidad hegemónica” de Kindleberger. Finalmente, la *hegemonía suave* se basa en el intento del hegemon de modificar las normas y valores de los demás Estados mediante procesos de socialización o persuasión. Este tipo de hegemonía se parece a la definición de una “hegemonía discursiva” propuesta por Nabers: “the exercise of power over another state by influencing, shaping, or determining his wants, beliefs, and understandings about the world” (Destradi 2008: 14). En otras palabras, se trata de la internalización de la visión del hegemon sobre sí mismo, el “otro” y el mundo mediante un proceso de aprendizaje (Nabers 2008: 1; 8).



Liderazgo, siempre según Destradi, se diferencia de hegemonía por no aspirar a realizar sus propios objetivos, sino por guiar a otros Estados a realizar objetivos comunes y compartidos. Por lo tanto no es relevante en este proceso la coerción ni el flujo recíproco de beneficios, sino la interacción continua entre líder y seguidores. Aunque en la mayoría de los casos se observan liderazgos que nacen del líder (*top-down o leader-initiated leadership*), también existen casos, por ejemplo durante épocas de crisis, donde los pequeños países pueden solicitar a un país-líder de tomar decisiones en su nombre (*bottom-up o follower-initiated leadership*). Como admite la autora, las fronteras entre hegemonía y liderazgo no siempre son tan claras. Por ejemplo, las potencias hegemónicas regionales pueden servirse de una combinación de incentivos materiales e ideológicos para esparcir las normas o valores que más coinciden con sus intereses. Además existe la posibilidad de que después de un proceso de socialización por un hegemón surja la noción de alguna comunidad de intereses: “[...] soft hegemony and leadership can represent different strategies in an ongoing process: the hegemon initiates a socialization process with the aim of realizing its own objectives, but in a second stage the adoption of its norms and values by subordinate states leads to a communality of ends and interests, thereby transforming subordinates into followers” (Destradi 2008: 21). De la misma línea, Burns alude a este proceso con el concepto de “liderazgo transformacional” cuando afirma que: “the result of transforming leadership is a relationship of mutual stimulation and elevation that converts followers into leaders and may convert leaders into moral agents” (Nabers 2008: 9). Este tipo de liderazgo contrasta, según este autor, con el más usual “liderazgo transaccional” donde hay un intercambio de bienes entre líder y seguidores pero sin un gran papel para los últimos.

Por otra parte, Oran Young sugiere la existencia de tres tipos de liderazgo dependiendo del papel que juega el líder (Young 1991: 287-288). El menos demandante de ellos es el *liderazgo intelectual*, caracterizado por la generación de ideas y conceptos que son capaces de influir en los participantes de una negociación. Una segunda modalidad, el *liderazgo empresarial*, constituye en la posesión de ciertas habilidades de negociación (*agenda setting*, desbloqueo de negociaciones, presentación de argumentos), aún sin la necesidad de institucionalización. El *liderazgo estructural*, por último, comprende el uso de recursos simbólicos o materiales de poder. Cuando se provee en bienes colectivos para la comunidad

incurriendo en costos, se habla, aún según Young, de “liderazgo hegemónico”. Otro caso de liderazgo estructural ocurre cuando existe un país (el llamado “pivote regional”) que puede imponer reglas y cuya cooperación es percibida por el resto como más relevante que la de todos los demás simplemente porque los costos de la no coordinación son menores para él que para los más débiles (Lima 2008a: 90-93).

Schirm, para terminar, presenta cinco criterios con los cuales se puede identificar a un país líder (Albarracín 2011: 3-4; Vadell y Lamas 2010: 5). En primer lugar el país tiene que demostrar su intención de ser líder - tanto a sí mismo como a los demás - en el sentido de formular reglas para la región (“*rule making*”). Además el líder debe disponer de la capacidad para ejercer su liderazgo. Concretamente, tiene que contar con los recursos militares, políticos, económicos y administrativos para persuadir a los otros Estados (“*power over resources*”). Luego, se necesita observar en las actividades del eventual líder un grado de iniciativa en la política regional o internacional y la voluntad de movilizar recursos. Adicionalmente, el líder necesita ser aceptado como tal por los demás países-seguidores. Finalmente, el líder debe influir efectivamente sobre el comportamiento de sus seguidores. Sobre todo en este último aspecto (reducible como “*power over outcomes*”) existe mucha controversia ya que ningún líder tiene éxito con todas sus iniciativas. Esto tiene que ver con el hecho de que cada liderazgo se ve cuestionado de una u otra forma por los países subordinados o los que son excluidos del proyecto. En este punto Albarracín se conforma con declarar que un líder debe tener un “grado considerable de control sobre la agenda regional” (Albarracín 2011: 4).

Donde la mayoría de autores sí concuerdan, es acerca del hecho de que cada tipo de liderazgo significa algún costo para el país que lidera, ya sea para costear la fuerza militar, el aparato administrativo (que tiene que desarrollar las ideas o contra-proyectos) o para “sobornar” a otros Estados (por ejemplo en forma de ayuda de desarrollo). Igualmente en el caso de que el proyecto de liderazgo toma la forma de integración regional – como en Sudamérica con Brasil – hay costos directos (con la creación de un fondo de cohesión por ejemplo), indirectos (por ejemplo cuando hay un trato diferenciado para los países de menor desarrollo relativo) o costos de “*power sharing*” después de la creación de alguna institución regional que limita el campo de acción del líder. Además, gran parte de los

autores relaciona liderazgo con la presencia de seguidores. En este aspecto, Andrés Malamud habla de dos modelos para describir las relaciones entre el líder y sus seguidores. El primer modelo es de carácter colectivo, donde el líder asume el liderazgo a la cabeza de un bloque regional – por ejemplo el eje Francia-Alemania en la construcción europea. En cambio, un líder también puede preferir tratar con sus seguidores de forma bilateral, siguiendo un esquema de “hub and spokes”, es decir una red donde el líder se ubica en el centro – Estados Unidos llevó a cabo esta política con algunos países asiáticos después de la Segunda Guerra Mundial. Además, los seguidores potenciales pueden responder de tres diferentes formas: *bandwagoning* (apoyo), balanceo o resistencia. Según el autor, sólo en el primer caso se puede hablar de un verdadero liderazgo (Malamud 2011c: 3).

Paralelamente a la discusión sobre liderazgo regional, se habla mucho de las denominadas potencias medianas, también llamadas potencias secundarias o países intermedios. Según la definición desarrollada por Keohane, una potencia mediana es “a state whose leaders consider that it cannot act alone affectively, but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution” (Fels 2012: 15). En cambio, Jordaan la define como “states that are neither great nor small in terms of international power, capacity, and influence, and demonstrate a propensity to promote cohesion and stability in the world system” (Jordaan 2003: 165). Según este autor sudafricano además existe una diferencia entre potencias medianas tradicionales y las emergentes. Mientras las primeras serían ricas, estables, igualitarias, social-demócratas y sin mucha influencia a nivel regional, las últimas son consideradas semi-periféricas, desigualitarias, reformistas (aunque no radicales) y orientadas hacia la región (Ibídem). Está claro que el concepto de potencia mediana coincide con un intento de jerarquizar el sistema internacional y siempre dependerá de la percepción del observador así como de los indicadores usados como criterio. En este tema, Vadell y Lamas afirman lo siguiente: “[...] it is difficult to establish precise definitions about the intermediate condition of the countries based on objective indicators, once it is defined by a combination of varied dimensions, in which aspects of greater vulnerability of a country coexist with aspects of greater capability”(Vadell y Lamas 2010: 5).

A pesar de la divergencia y la inexactitud en definir lo que significa “liderazgo”, se concluye esta sección con la afirmación de que la mayoría de investigadores enfatiza como condición de cualquier liderazgo la existencia de algún tipo de *consenso* entre líder y seguidores acerca de uno o varios objetivos comunes, generando cierto costo para el país líder. Se espera que con el avance del multipolarismo en el mundo actual, haya más atención para el tema, al igual que los estudios sobre “imperio” y “hegemonía” durante el siglo XX.



## 2. PANORAMA HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN SUDAMÉRICA HASTA 2000

### 2.1. INTEGRACIÓN HASTA LOS AÑOS 1950

Desde la independencia a inicios del siglo XIX hasta los años 1940, los proyectos de integración en Sudamérica eran de índole política antes que económica, siguiendo modelos de federación o confederación. El primero en lanzar un proyecto de integración entre los países latinoamericanos fue Francisco de Miranda cuando ya en 1791 llamó a la formación de “una gran familia de hermanos en la América Unida” (Guerra 2007: 180). Un año antes, él mismo ya había presentado un proyecto constitucional al ministro inglés Pitt para la fundación de una Hispanoamérica independiente – que llevaría el nombre de “Colombia” y sería “gobernado por un Inca” (Ibídem).

Sin duda el nombre que más sería asociado con un subcontinente unido es Simón Bolívar quien en 1815 escribe lo siguiente en su “Carta de Jamaica”:

Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria. Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un sólo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el Corinto para los griegos! (Ídem: 181)

Sin embargo, a pesar de la supuesta base común de los pueblos, el Libertador también fue consciente de los muchos obstáculos al esfuerzo de integración: “It is a grandiose idea to think of consolidating the New World into a single nation, united by pacts into a single bond. It is reasoned that, as these parts have a common origin, language, customs, and religion, they ought to have a single government to permit the newly formed states to unite in a federation. But this is not possible. Actually, America is separated by climatic differences, geographic diversity, conflicting interests, and dissimilar characteristics” (Medeiros y Ferraz 2011: 6).

Es así que, una vez que las antiguas colonias españolas se independizaron, Bolívar luchó por la formación de confederaciones entre ellas. Con este fin, Bolívar organizó el *Congreso de Panamá* en 1826, el cual debería pronunciarse sobre este modelo de confederación, rechazar los planes de la Santa Alianza de reconquistar a los países recientemente independizados así como preparar la liberación de Puerto Rico y Cuba y enfrentar las amenazas de expansionismo estadounidense. Aunque Bolívar sentía una admiración hacia el pueblo y las instituciones norteamericanas, consideró que su modelo no era apto para ser imitado en América Latina y que debido a sus virtudes e instituciones exitosas, Estados Unidos era “capaz de todo”, refiriéndose a su disposición a la guerra (Bushnell 2007: 25)<sup>10</sup>. Otro punto importante para resaltar en este trabajo es el hecho de que Bolívar jamás incluyó a Brasil en sus proyectos de integración, sobre todo como consecuencia de la desconfianza existente entre los países hispanoamericanos contra el coloso lusófono (véase 3.3.).

Lamentablemente, sólo México, Gran Colombia y Perú asistieron al Congreso de Panamá que luego fue seguido – sin mayores resultados – por los Congresos de Lima (1847-48), Santiago de Chile (1856), Washington (1856), nuevamente Lima (1864-65) y Caracas (1883, exactamente un siglo después del nacimiento de Bolívar) (Bethell 2010: 2). A partir de allí, el provincialismo, caudillismo, paternalismo y clientelismo llevaron a que de los cuatro virreinos (Nueva España, Nueva Granada, Perú y Río de la Plata) surgieron nada menos que dieciocho nuevos países, en gran parte siguiendo las antiguas fronteras de las intendencias, audiencias y capitanías coloniales. Como afirman Medeiros y Ferraz, estos Estados emergentes no correspondieron a ningún sentimiento nacional, así que el proceso de *nation building* vino después del *state building* (Medeiros y Ferraz 2011: 7). El último intento de realizar una confederación en América Latina fue la fundación de la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839) que, al igual que la confederación de Gran Colombia (1819-1830) o la de Centroamérica (la República Federal de Centroamérica, 1824-1839), fracasó como consecuencia de la falta de liderazgo, el rechazo de los vecinos y su proyección excesiva hacia los países europeos y Estados Unidos.

---

<sup>10</sup> Además, Estados Unidos fue excluido del proyecto integrador bolivariano para no ofender a Gran Bretaña así como por ser muy heterogéneo en cultura y tradiciones históricas con respecto a sus vecinos – al igual que Haití y Brasil.

No sería hasta fines del siglo XIX que surgieran nuevas iniciativas integradoras, ahora bajo tutela de Estados Unidos en forma del *panamericanismo* que se manifestó durante ocho conferencias entre 1889 y 1938 (antes de la creación de la OEA en 1948). En la primera conferencia Washington propuso – entre otras medidas, tales como la preservación de la paz, mejoramiento de infraestructura y un arreglo sobre derechos de patentes, marcas y autores – la creación de una unión aduanera. Sin embargo, esta iniciativa se vio contrarrestada por la percepción generada en la mayoría de los países sudamericanos y centroamericanos de que el proyecto iba en contra de sus intereses. Esta actitud crítica hacia Estados Unidos se había originado sobre todo después de las numerosas invasiones e intervenciones americanas en países de la región en los años anteriores (entre otros en Cuba, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). En 1904 esta percepción se vio confirmada con el corolario de Roosevelt de la Doctrina Monroe considerando a toda América Latina como una zona de expansión y protección de sus intereses comerciales. Por otra parte, se estableció en 1910 la Unión Panamericana, organismo encargado de la organización de las conferencias interamericanas, la compilación y distribución de información comercial y de reunir a los tratados alcanzados a nivel hemisférico. Además se consiguió la fundación de algunas organizaciones especializadas para todos los países del hemisferio como la Organización Panamericana de la Salud (1902), el Instituto Interamericano del Niño (1927), el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (1928) y la Comisión Interamericana de Mujeres (1928). También la decisión de construir una Carretera Panamericana en 1923 se tomó en este marco.

Finalmente, en el mismo periodo, algunos países sudamericanos tomaron el primer paso hacia algún grado de integración económica. Así, en 1908 el Barón del Río Branco, considerado “el patrono de la diplomacia brasileña”, propuso un pacto entre Argentina, Brasil y Chile (el llamado *Pacto ABC*) acercando así a los tres países más importantes y poderosos de esta época en Sudamérica<sup>11</sup>. Este proyecto se materializó parcialmente en 1915 con la firma del “Tratado de No Agresión, Consulta y Arbitraje” aunque ya no como un verdadero pacto, sino como un método de resolver eventuales controversias. Sin

---

<sup>11</sup> Argentina y Brasil, dado que Uruguay no contaba como poder naval, compartían el dominio sobre el Atlántico mientras que Chile había alcanzado una hegemonía en el Pacífico luego de la derrota del Perú y Bolivia en la Guerra del Pacífico.

embargo, tanto en los tres países como en el exterior, el tratado era considerado como un primer paso a una *entente* económica incluyendo a un régimen preferencial y de concesiones recíprocas (Moniz Bandeira 2004: 114). Por este motivo y, aunque el acuerdo nunca pasó de ser más que a nivel de seguridad, Estados Unidos lo consideraban una medida hostil para contener su influencia en el Cono Sur (Ídem, 99).

Años después, en 1941, se firmó un tratado entre Brasil y Argentina manifestando: “el propósito de lograr establecer en forma progresiva un régimen de libre intercambio, que permita llegar a una unión aduanera [...], abierta a la adhesión de los países limítrofes, lo que no sería obstáculo para cualquier amplio programa de reconstrucción económica que, en base a la reducción o eliminación de derechos y otras preferencias comerciales, viniese a desarrollar el comercio internacional, basado en el principio multilateral e incondicional de la nación más favorecida” (Ídem: 177). Un tratado similar de unión aduanera fue firmado en 1943 entre Argentina y Chile. Sin embargo, ambos acuerdos dejaron de ser ratificados dado que tanto Gran Bretaña como Estados Unidos se opusieron (Chan 1996: 39).

Finalmente, ya en la primera parte de los años cincuenta, Juan Perón intentó negociar una reactivación del Pacto ABC con el presidente brasileño Vargas para la creación de una unión aduanera entre los tres países, pero nuevamente se vio obstaculizado por intereses políticos (Moniz Bandeira 2003: 147).

## 2.2. PRIMERA OLA DE INTEGRACIÓN (1960-1985)

Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países latinoamericanos optó por una política de Industrialización por Substitución de Importaciones (ISI). Este cambio fue el resultado, en parte, de la incertidumbre provocada por las dos guerras mundiales (que inesperadamente habían forzado a América Latina a substituir una parte de los productos importados), la crisis mundial de 1929 y el deterioro de los términos de intercambio con Estados Unidos, afectando severamente a la capacidad exportadora de la región. La política de la ISI además era propagada por la nueva *Comisión Económica para América Latina* (Cepal o ECLA en inglés), una de las cinco comisiones creadas en el seno del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 1948. Según su director más



emblemático, el argentino Raúl Prebisch, América Latina sólo podía industrializarse – y por lo tanto desarrollarse internamente – por medio de la sustitución de las importaciones aplicando medidas proteccionistas. Aparte de esto, la Cepal incentivó a los países para integrarse como una manera de superar los límites ligados a los reducidos mercados internos y así aprovechar las ventajas de especialización y economías de escala a nivel regional (Chan 1996: 41-42). El concepto de integración regional, por lo tanto, no era considerado un fin en sí, sino un medio para alcanzar más desarrollo promoviendo industrialización más que reduciendo obstáculos al comercio.

Además, luego del establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 y la firma de los Tratados de Roma en 1957 (constituyendo la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica), América Latina contó con un ejemplo a seguir de integración regional. Por otro lado, el proceso de integración europea también trajo consecuencias negativas para la región luego de la introducción de un arancel común externo europeo, una política proteccionista para sus productos agrícolas y un trato preferencial para productos provenientes de las ex colonias europeas, en su mayoría africanas. La expresión del presidente uruguayo Eduardo Víctor Haedo a inicios de los años sesenta es una clara ilustración del último: “The formation of a European Common Market...constitutes a state of near-war against Latin America exports. Therefore, we must reply to one integration with another one [...]” (Mattli 2005: 337). Siguiendo esta lógica, una comisión de comercio creado dentro de la Cepal propuso en 1955 la constitución de un mercado común: “It should be created gradually, should cover all goods, should provide special treatment to the relatively less developed countries, should further production complementarity, should have a payment system and safeguard clauses, and should foster competition” (Chan 1996: 49).

Las dos primeras instituciones en ser establecidas según las recetas cepalistas, fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC o LAFTA en inglés) – integrado inicialmente por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay<sup>12</sup> – en 1960 y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) – integrado por Costa Rica, El Salvador,

---

<sup>12</sup> En 1961 se sumó Colombia y Ecuador, en 1966 Venezuela y un año después, Bolivia, llevando a once el total de miembros en 1967.

Guatemala, Honduras y Nicaragua – en el mismo año. Luego, en 1965, siguió la Asociación Caribeña de Libre Comercio y finalmente el Pacto Andino en 1969.

Con la firma del Tratado de Montevideo y la fundación de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)* se esperaba, en primer lugar, mejorar el poder de negociación de América Latina en la economía mundial y a la vez estimular la política de industrialización por sustitución de importaciones a nivel regional. En el acuerdo, siguiendo el modelo de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), se preveía el establecimiento de una zona de libre comercio dentro de los primeros doce años (1961-1973) reduciendo tarifas año tras año a nivel bilateral y producto por producto. Además, se programó una integración industrial y un trato preferencial para los países de relativo desarrollo menor. Sin embargo, pocos años después de su fundación, se vio estancada la formación de la área de libre comercio como consecuencia, entre otras razones, de la falta de coordinación económica, del incumplimiento de los compromisos asumidos por sus miembros y de una implementación defectuosa de los principios de multilateralismo y reciprocidad<sup>13</sup>. Además, los beneficios del ALALC se dejaron sentir solamente en los tres países más desarrollados (es decir Argentina, Brasil y México) que agruparon más del 60% del comercio intrarregional (Chan 1996: 54). No obstante, antes de la suscripción del Tratado de Montevideo, la Cepal ya había advertido sobre la asimetría en el futuro funcionamiento de la ALALC pero sin que esta advertencia se tradujera en medidas para distribuir mejor los beneficios de la asociación (Alcalde 1989: 147). Luego, aunque el comercio intrarregional aumentaba considerablemente, sólo representaba el 14% del total del comercio durante su apogeo. Finalmente, los acuerdos de complementación industrial resultaron un fracaso ya que sólo algunas empresas extranjeras y los grandes oligopolios aprovecharon de las nuevas medidas. Esta situación resultó en que hacia 1964 se formularon dos salidas para los miembros de la ALALC: la formación de un mercado común o una integración subregional. Lo último fue alcanzado por algunos de los países medianos como Chile y Colombia que fueron los pioneros en la formación del Pacto Andino, junto con Perú, Ecuador y Bolivia (Chan 1996: 52).

---

<sup>13</sup> Con el principio del multilateralismo se entiende un mecanismo que obliga a países que llegan a un acuerdo bilateral, a expandirlo a los demás socios de un esquema comercial. En el caso del ALALC, este principio redujo considerablemente las ventajas de hacer concesiones, ya que no exigió compensaciones algunas a terceros países (Malamud 2010a: 639).

Aparte del descontento sobre la integración dentro de la ALALC, la constitución del *Pacto Andino* o *Grupo Andino* también respondió a la diferencia cultural existente entre los países andinos y los demás países de la Asociación como Argentina, Brasil y Uruguay que eran predominantemente forjados sobre la inmigración europea (Bizzozero 2006: 3). Además, los países andinos temían que Brasil y Argentina, ambos con regímenes de la misma tendencia ideológica (doctrina de seguridad, autoritarismo político y liberalismo económico) desde los golpes de estado de 1964 y 1966 respectivamente, fuesen a formar un eje autoritario y trataran de establecer una supremacía tanto en términos económicos como políticos y militares, sobre el resto de la región (Moniz Bandeira 2004: 365-366; Alcalde 2011: 12). Indiscutiblemente el antecedente más importante para la fundación del Pacto Andino fue la “Declaración de Bogotá” de 1966, en la cual por iniciativa de los presidentes Eduardo Frei de Chile y Carlos Lleras Restrepo de Colombia, se propuso la opción de acelerar y profundizar el proceso de integración a nivel subregional como una medida provisoria al interior de la ALALC. En esta Declaración también se formularon los principios básicos tal como el respeto por la democracia y la intención de avanzar hacia el desarrollo y la modernización, con base en la inversión en el campo científico, políticas comunes de industrialización, sustitución de importaciones y la creación de las instituciones necesarias para lograr estos objetivos (Forero 2009: 24). Según estos dos presidentes, “la idea central subyacente en el proyecto de acuerdo subregional [...] era formar un mercado de suficiente amplitud como para lograr economías de escala que permitieran competir con éxito frente a los países más desarrollados de la región, de manera que, eventualmente, el Grupo Andino, como unidad, pudiera también celebrar acuerdos de complementación con estos países” (Alcalde 1989: 147).

Sin duda, el diseño del Pacto Andino, resultado del Acuerdo de Cartagena, representó para esta época el esquema de integración más ambicioso del Tercer Mundo mostrando cuatro rasgos innovadores frente al Tratado de Montevideo (Ídem: 148). En primer lugar se estableció un órgano comunitario, la *Junta*, que como un ente técnico independiente similar a la Comisión Europea, tenía que encargarse de la administración del proceso así como colegislar a lado de *Comisión*, el órgano principal de carácter intergubernamental. Luego, de modo que no se repitiera la asimetría experimentada dentro de la ALALC, el Acuerdo de Cartagena previó en un *trato preferencial para los países de menor desarrollo relativo*

PMDR), concretamente Ecuador y Bolivia, posponiendo la apertura de estos mercados a productos de los demás países o acelerando el acceso comercial en el resto de países para productos de los PMDR. En tercer término, el Pacto Andino contó con una *programación industrial*, tal como lo había aconsejado la Cepal, con el propósito de aprovechar de las ventajas de escala y lograr una especialización en algunos productos seleccionados de antemano por los mismos miembros. Finalmente, como una reflexión del factor nacionalista propio del Tratado y para evitar que la integración beneficiara sobre todo a las empresas multinacionales extranjeras, se constituyó un Régimen Común de Tratamiento al Capital Extranjero. Otras instituciones que se crearon posteriormente dentro del marco del Pacto Andino incluyen a la Corporación Andina de Fomento (1968), el Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (1971), el Parlamento Andino (1979), el Tribunal Andino de Justicia (1979) y la Universidad Andina Simón Bolívar (1985).

Aunque tuvo unos resultados positivos en los primeros años de su existencia, el Pacto Andino entró en crisis a partir de la segunda parte de los años setenta a causa de tres razones. Primeramente, la entrada de Venezuela al proceso en 1973 hizo más complicada la toma de decisiones comunes. Este país, relativamente rico en comparación con los otros países, también supo ejercer una influencia considerable en los demás miembros mientras que lo contrario no era cierto. Además, en el mismo año surgieron problemas con Chile después del golpe de estado de Augusto Pinochet y la aplicación de un modelo económico abierto y neoliberal, que era visto por los otros miembros como opuesto a los objetivos del Pacto. Finalmente, en 1976 la discrepancia era “superada” con la retirada por Chile (Chan 1996: 27).

Una segunda razón por la cual el Pacto se estancó, fue la creciente politización de la *Junta*, tal como apunta Alcalde:

Después de una etapa de liderazgo tecnocrático de la *Junta* que llega hasta 1974, en la cual se tomaron las decisiones fundamentales, comenzó a crecer la politización de la integración, esto es, la prevalencia de percepciones distintas y conflictivas del bien común por parte de los países miembros. La politización hizo aumentar la importancia de los objetivos exclusivamente nacionales en las negociaciones, en desmedro de las metas regionales y del ejercicio de los poderes de los órganos comunitarios. (Alcalde 1989: 158)

Una última razón fue la profunda crisis económica y política en la cual los países de la subregión estaban sumergidos a partir de la segunda parte de los años setenta, debido fundamentalmente a las condiciones internacionales sombrías en esta época (sobre todo las crisis del petróleo y de deuda). Las crisis internas en los miembros del Grupo Andino llevaron a que sus gobiernos empezaran a divergir ideológicamente sobre la manera de lograr el desarrollo económico. Sólo así se puede explicar el aumento de incumplimientos y violaciones al acuerdo y la falta de compromiso por parte de los miembros para avanzar con el proceso de integración (Chan 1996: 26). Recién con la puesta en marcha de un modelo económico neoliberal en cada uno de los países a fines de los años ochenta y la adopción del paradigma del “regionalismo abierto” mediante la firma del Protocolo de Quito (1987), se pudo reactivar nuevamente el grupo, llamado Comunidad Andina o CAN a partir de 1996.

Aparte de la ALALC y el Pacto Andino, se firmaron dos otros acuerdos de integración regional durante la década de los sesenta: el *Mercado Común Centroamericano (MCCA)*<sup>14</sup> tras la firma del Tratado de Managua en 1960 y la *Asociación Caribeña de Libre Comercio* (CARIFTA en inglés) establecida por el Tratado de Antigua de 1965. La última organización se había constituido para seguir proporcionando un enlace económico entre los países caribeños de habla inglesa – entre los cuales se encontró Guyana, hoy uno de los doce miembros de la Unasur – tras la disolución de la Federación de las Indias Occidentales en 1962. Luego, con la firma del Tratado de Georgetown (Guyana) en 1972, la Asociación se transformó en Comunidad del Caribe (Caricom) a la cual se integraron más países como Surinam (1995), otro miembro pleno de la futura Unasur y la única de habla neerlandesa.

Finalmente, vale mencionar que en 1980 la ALALC fue reemplazada por la *Asociación Latinoamericana de Integración* (Aladi, en inglés LAIA) con el mismo objetivo de crear,

---

<sup>14</sup> La iniciativa del Mercado Común Centroamericano, apoyada económicamente por los países europeos y políticamente por Estados Unidos (contra Cuba), era considerada como el proyecto integrador más exitoso del tercer mundo a partir del final de los años sesenta al contar con muchas características de una unión aduanera con un manejo relativamente poco politizado. Sin embargo, pronto se observaría la fragilidad del proyecto después de la Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras y en vez de avanzar en profundizar la integración sólo se logró una expansión del número de instituciones regionales (el MCC representa un ejemplo de *spill-around*; es decir expansión a otras áreas sin profundización del proceso integrador).

de forma gradual, progresiva y a nivel intergubernamental, un mercado común latinoamericano. Sin embargo, no se propuso ningún tipo de cronograma para la conclusión de las nuevas negociaciones y el nuevo tratado concedió aún más flexibilidad negociadora y operacional que su precursor (Chan 1996: 53). Por esta razón, la Asociación prefiere autodefinirse como “el paraguas institucional y normativo de la integración regional”, funcionando como marco jurídico para la suscripción de acuerdos comerciales y de complementación y cooperación económica entre los países de la región (Artigas 2006: 55). Actualmente cuenta con catorce miembros luego de la admisión de Cuba en 1999 y de Nicaragua y Panamá en 2011.

### **2.3. SEGUNDA OLA DE INTEGRACIÓN: “REGIONALISMO ABIERTO” (1985-2000)**

Durante la “década perdida” de los ochenta, caracterizada por altos índices de inflación, deterioro económico, desempleo, deuda externa y pobreza, los diversos proyectos de integración existentes en Sudamérica sufrieron retrocesos. Cada vez más se hizo claro que la política proteccionista de la ISI no había logrado originar el desarrollo esperado para la región. Muchos países, en un intento de substituir las importaciones y mejorar la estructura productiva, se habían endeudado para importar la tecnología necesaria. En buena medida, este dinero venía de bancos estadounidenses y europeos que buscaron extraer el mayor beneficio posible de las enormes capitales depositadas por los exportadores de petróleo, luego de que el precio de este producto se había disparado a partir de 1973 (Zanatta 2012: 216). Para poder reembolsar la deuda externa, los latinoamericanos dependían de la exportación de sus productos hacia otros mercados pero en muchos casos, estos productos no eran competitivos o eran demasiado caros por las tasas de cambio sobrevaloradas. Esta situación se volvió aún más crítica como consecuencia del estancamiento económico mundial a fines de la década de los setenta y, sobre todo, el alza de las tasas de interés, que convirtió a la región en un exportador neto de capitales hacia los países centrales (Ibídem). Finalmente, los controles de precio y los impuestos a la exportación llevaron a una migración interna masiva de campesinos a la ciudad, lo que resultó en desempleo urbano, delincuencia y la informalización de las economías (De Meester 2009: 33). Todos estos

problemas estructurales llevaron a la Cepal a cambiar radicalmente su posición frente al desarrollo y la integración. Es así que, a partir del inicio de los años noventa, empezó a defender la liberalización del comercio, tal como estaba prescrito por el Consenso de Washington. En referencia a la integración, se propagaba el “regionalismo abierto”.

El *regionalismo abierto*<sup>15</sup>, según la Cepal, refiere a un proceso “que busca conciliar por un lado la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y por el otro la interdependencia impulsada básicamente por las señales de mercado resultantes de la liberalización comercial en general, donde las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen” (Gudynas 2005: 1-2). Así, la integración era vista como una estrategia adecuada para mejorar la inserción internacional de los países miembros, para mejorar la influencia de las organizaciones multilaterales y para promover una gestión más eficaz de las interdependencias regionales (Sanahuja 2007: 76). Aparte de ser una respuesta a la profunda crisis en la región, el nuevo discurso de desarrollo coincidió con el nuevo contexto internacional de post-Guerra Fría en la cual la importancia de América Latina disminuyó, las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT se estancaron y se dio la fundación de la Unión Europea tras la firma del Tratado de Maastricht.

### 2.3.1. Mercosur

Una de las primeras y más emblemáticas instituciones regionales que nació en esta época fue el denominado Mercado del Cono Sur o **Mercosur** (1991). Este acuerdo histórico entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se basó en acuerdos anteriores entre los primeros dos países quienes, después de muchas décadas de desconfianza y rivalidad, decidieron acercarse, desafiando la lógica geopolítica tradicional del eje Argentina-Perú contra el de Brasil-Chile. Varias razones han sido mencionadas para explicar este acercamiento: el proceso de democratización y de apertura política en ambos países al inicio de los ochenta; la crisis de la deuda que truncó las estrategias de desarrollo pero a la vez propició una aproximación; la debilidad de Argentina en el ámbito económico y a raíz de la Guerra de

---

<sup>15</sup> Fred Bergsten es el autor más asociado con el regionalismo abierto. Según este investigador norteamericano “[open regionalism] seeks to assure that regional agreements will in practice be building blocks for further global liberalization rather than stumbling blocks that deter such progress” (Bergsten 1997: 545).

Las Malvinas; la creciente interdependencia comercial bilateral a partir de 1975; la recesión mundial de este momento y por último, el miedo a la marginalización luego del surgimiento de algunos mega-bloques económicos como la Unión Europea, Estados Unidos con Canadá y los países del Oriente Lejano.

El primer hito en este mejoramiento de relaciones se plasmó en la “Declaración de Iguazú” (1985), en el que los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil acordaron promover las condiciones para integrarse en un mercado común; intensificar la cooperación para el desarrollo de productos capaces de generar avances tecnológicos y científicos; y aumentar la capacidad y la institucionalidad de un sistema de consulta bilateral (Moniz Bandeira 2004: 411). Esta declaración se profundizó mediante la firma de la “Acta para la Integración Brasileño-Argentina” en 1986 y el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo” de 1988 en donde los dos presidentes se comprometieron en remover todos los obstáculos arancelarios y no-arancelarios en un plazo de diez años, así como armonizar y coordinar políticas aduaneras, monetarias, fiscales, cambiarias, agrícolas e industriales. Estos primeros acuerdos todavía seguían una lógica desarrollista que apuntaba al fortalecimiento conjunto de la base económica subregional. Sin embargo, los nuevos presidentes Menem y Collor de Melo, incentivados por la nueva constelación económica internacional, coincidieron en la liberalización del comercio e hicieron del Tratado de Asunción del Mercosur la primera aplicación del nuevo paradigma de regionalismo abierto. Cito al histórico brasileño Moniz Bandeira: “Al abandonar el concepto de integración gradual, flexible y equilibrado, Menem y Collor de Melo adaptaron los objetivos del Tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma aduanera, orientando la aceleración del ritmo de liberalización comercial. Y el proceso de integración que se desarrollaba a nivel de las relaciones brasileño-argentinas asumió un carácter librecambista [...]” (Ídem: 431). Sin duda, al seguir esta dirección esencialmente neoliberal, no sólo las cuestiones de desarrollo fueron perdiendo peso dentro del Mercosur, sino también una parte de su inicial carácter político (Gardini 2010: 14).

Antes de la firma del Tratado de Asunción que establece el Mercosur, tanto Uruguay (mediante la Acta de Alvorada de 1988) como Chile eran incluidos en las negociaciones pero el último país se retiró cuando se planeaba una tarifa externa común de 35% –

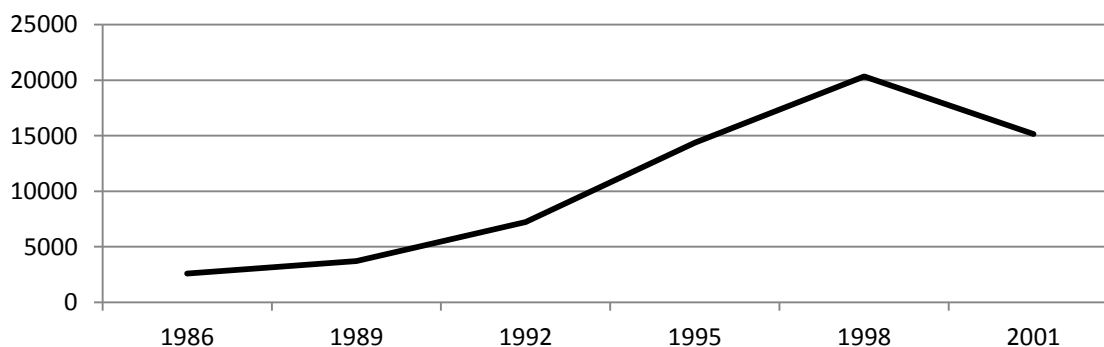


mientras que este país había sustentado su comercio internacional con una tarifa de sólo 11% – lo que iba a implicar un realineamiento total de su política comercial desde una orientación mundial hacia un inseguro mercado brasileño. Al ver que una nueva encarnación de una alianza ABC estaba por fracasar, empezaron negociaciones con Paraguay que llevaron a la firma del Tratado (Burges 2009: 35-36).

Los principales objetivos del Mercosur en 1991 incluían: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Mercosur 1991: 3). Desde el inicio del proceso se optó por un intergubernamentalismo sin instituciones fuertes para evitar la burocratización del mismo – tal como había sucedido en los casos del Pacto Andino y del MCCA – y porque los gobiernos no querían perder el control sobre el proceso (Malamud 2007: 122). De esta forma el Mercosur se caracterizó por la participación de altos oficiales en las negociaciones bajo la coordinación de los Ministerios de Relaciones Exteriores; Cumbres presidenciales semestrales; un alto perfil de los canales diplomáticos con un papel crucial para los embajadores en cada capital; y la ausencia de cuerpos comunes integrados por expertos independientes (Malamud 2010b: 25). Aunque en el Tratado sí se previó el establecimiento de dos órganos, recién en 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto dotando al bloque una mayor institucionalidad constituyendo tres instancias: el *Consejo del Mercado Común*, conformado por los ministros de Relaciones Exteriores y Economía para determinar la orientación política del bloque, el *Grupo Mercado Común*, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales de los países miembros encargado a organizar la agenda y negociar acuerdos internacionales por instrucciones del Consejo y finalmente la *Comisión de Comercio del Mercosur* que apoya técnicamente al *Grupo* en cuanto a la política comercial del bloque (Artigas 2006: 59). Luego, desde 1998 cuenta con una *Comisión Parlamentaria Conjunta*, una *Secretaría del Mercosur* (2003), un *Tribunal Permanente de Revisión* (2004) y un *Parlamento del Mercosur* (2005).

Durante la primera década de su existencia, el Mercosur resultó en un alto crecimiento del comercio intrarregional: de 3.72 mil millones de dólares en 1989 a 7.22 mil millones en 1992 y 20.35 mil millones en 1998 (véase cuadro 1). Además, en 1996 Brasil había reemplazado a Estados Unidos como primer destino de las exportaciones argentinas: en 1998 más de 52% de las exportaciones de valor agregado argentinas iba a Brasil (en 1989 sólo 16% iba al mercado brasileño) (Burges 2009: 98-101). También el comercio extra-regional aumentó en la misma época así como el volumen de inversiones extranjeras directas hacia la región. Finalmente, el Mercosur generó algunos efectos de *spill-over* hacia otros sectores como educación y cultura, fomentando ambiciones para expandir el esquema hacia otros países de la región (Medeiros y Ferraz 2011: 1). De esta forma, Chile y Bolivia se asociaron al Mercado en 1996, así como Perú en 2003 y Ecuador, Colombia y Venezuela en el año siguiente. El último país firmó un protocolo de adhesión al tratado en 2006 pero recién se ha convertido en un miembro pleno, luego de la suspensión de Paraguay del Mercosur en junio 2012<sup>16</sup>.

**Gráfico 1: Exportaciones intra-Mercosur en sus primeros años de existencia (en millones de USD)**



**Fuente: Burges 2009: 98**

Sin embargo, los objetivos formulados en los tratados firmados no se realizaron en la práctica. Aunque en 1995 se decidió establecer una unión aduanera, hasta ahora se trata de una unión incompleta por la existencia de rangos tarifarios entre 0 y 20% y un régimen de

<sup>16</sup> Como consecuencia de la crisis política en Paraguay de junio 2012 (véase 4.3.4), los miembros del Mercosur (al igual que la Unasur) decidieron suspender al país hasta la realización de nuevos comicios, considerando el proceso como una amenaza al orden democrático. Ya que el congreso paraguayo era el único actor que obstaculizó el ingreso de Venezuela al Mercosur, la suspensión temporal de Paraguay abrió el camino a la incorporación definitiva de dicho país en el Mercosur.

excepciones transitorias y diferenciadas entre países. Además, sigue habiendo aranceles entre los integrantes de bloque para los sectores cruciales del azúcar y del automotor. Otro problema irresuelto es la persistente asimetría dentro del Mercosur entre los países grandes (Argentina y Brasil) y los pequeños (Paraguay y Uruguay). Por tal motivo, en 2005 se estableció un *Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur* (Focem), tomando el ejemplo de los fondos europeos de cohesión, que ha sido usado para el financiamiento de proyectos de desarrollo (tales como proyectos de vivienda en Paraguay o líneas de transmisión eléctrica en Paraguay, Uruguay y Argentina) (Amorim 2010: 228). Sin embargo, el tamaño reducido de este fondo no le permitió ser efectivo en eliminar las asimetrías entre los miembros.

Por otro lado, el Mercosur ha experimentado problemas por la falta de institucionalización del tratado, politizando así el proceso de integración y convirtiendo a la diplomacia presidencial como principal fuerza tras el proceso: “The lack of a regionally oriented supranational institutional base endowed with power to run the bloc meant that internal disputes quickly became points of political contention requiring direct presidential intervention” (Burgess 2009: 97). La falta de institucionalidad llevó a otro problema: la no conversión automática y directa de las normas regionales resultando en un hiato de implementación de las normas regionales. Además, como en ningún documento del acuerdo se determina la supremacía de la norma regional sobre la nacional, cada país estableció modalidades diferentes de adaptación de la legislación regional a sus sistemas legislativos (Artigas 2006: 61).

Recién con la llegada al poder de Lula y Kirchner en Brasil y Argentina respectivamente, hubo intentos de institucionalizar más la organización. De esta forma y como una medida de incentivar la participación popular y la representación ciudadana, se creó en 2005 el Parlamento del Mercosur. Sin embargo, inmediatamente después de su fundación las primeras discusiones surgieron sobre su composición – ya que Brasil cuenta con más del 80% de la población del Mercosur – retrasando la implementación de este nuevo organismo. Como una ilustración de este tema, vale reproducir los comentarios de Andrés Malamud sobre el nuevo Parlamento del Mercosur: “According to the foundational

protocol signed in 2005, a decision regarding demographic representation had to be taken by the end of 2007, and direct elections had to be held before the end of 2010; as of 2010, the decision had not been taken and direct elections had been held only in Paraguay, with all evidence suggesting that no other country would follow suit in due time. Massive implementation gaps and inoperative institutions reveal the pragmatic nature of Mercosur, as its advocates wave the flag of regional integration – as long as it is popular – while systematically shirking on regional commitments” (Malamud 2011a: 92). De la misma manera, se creó un Tribunal en 2004 con el objetivo de resolver disputas a través de medidas jurídicas, antes que diplomáticas. Sin embargo, tal como en el caso de la OMC, sólo los Estados pueden ser partes en una disputa y además la actividad después del establecimiento de dicho organismo ha sido insignificante, dejando al Mercosur sin mecanismo efectivo de resolución de controversias – aparte de los mecanismos de la Organización Mundial de Comercio o la Corte Internacional de la Haya, tal como lo demostró el conflicto entre Argentina y Uruguay sobre la construcción de las plantas de celulosa en 2007-2010. Finalmente, la conversión en 2003 de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica resultó meramente simbólica, por la ausencia de apoyo político y la falta de autonomía de dirección (Malamud y Castro 2007: 122). Las razones por las cuales las instituciones existentes del Mercosur son inadecuadas incluyen la falta de voluntad de los gobiernos nacionales de transferir competencias a una institución supranacional así como la ausencia de una demanda desde la sociedad civil hacia una mayor institucionalización. El resultado ha sido una inflación institucional, originando una combinación de *spill-around* (es decir, una expansión del proceso hacia otras áreas, sin un aumento en autoridad) y *encapsulation* (cambios meramente marginales), según la terminología de Schmitter.

Por otra parte, desde la fundación del Mercosur, los países principales han sufrido varias crisis económicas, entre las cuales destacan la devaluación brasileña del Real en 1999 y la crisis económica, política e institucional de Argentina en 2002. Estas crisis no sólo afectaron el comercio intrarregional sino además llevaron a respuestas unilaterales y proteccionistas como medida de contrarrestar las inestabilidades domésticas (Vadell y Lamas 2010: 9). Durante la crisis de 2002 por ejemplo, el entonces Ministro de Economía

argentino incluso había propuesto retrotraer la apuesta regional a un área de libre comercio. Declaraciones similares fueron hechos por el dos veces candidato presidencial brasileño José Serra (Malamud 2011c: 9). Recién con el acercamiento entre los presidentes Duhalde y Kirchner de Argentina y Ignacio Lula da Silva de Brasil se llegó a una fase de revitalización del Mercosur resultando en el *Acuerdo de Buenos Aires* de 2003 (Caballero 2011a: 2). Este acuerdo convocó a la intensificación de la unidad y la integración, el rechazo al ejercicio unilateral de poder en el ámbito internacional y la concreción de políticas nacionales activas a favor del empleo y la producción (Russell y Tokatlian 2004: 23) devolviendo al Mercosur además, por lo menos en la retórica, parte de su carácter desarrollista y político.

Finalmente, hubo intentos de parte de Estados Unidos de desestabilizar al bloque, considerado por Washington como “nocivo para sus intereses”, al invitar a Argentina a participar en la OTAN, al proponer la firma de un tratado de libre comercio a Argentina y a Uruguay o al vender armas de última generación al vecino Chile en un aparente intento de fomentar una carrera armamentista en la región (Alcalde 2011: 9)<sup>17</sup>.

Sin embargo, a pesar de que los problemas mencionados continúen hasta hoy, el Mercosur sigue siendo considerado como el proceso de integración más profundo de la historia sudamericana que cuenta con un creciente componente político y cooperación a nivel educativo, cultural e intersocietal (Lima y Hirst 2006: 31). Además aportó considerablemente a la democratización de Paraguay así como a la generación de una cultura de paz entre Argentina y Brasil, facilitando la desmilitarización de la frontera argentina-brasileña y permitiendo a Brasil la reubicación de importantes activos militares a la región amazónica (Sotero y Armijo 2007: 52).

---

<sup>17</sup> Argentina, bajo la presidencia de Menem, manifestó abiertamente su deseo en 1994 de ingresar al TLCAN – en la misma época hubo conversaciones sobre una eventual adhesión al mismo Tratado con Chile. Uruguay quiso firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2006 pero luego desistió.

### 2.3.2. TLCAN, *Enterprise of the Americas Initiative* y ALCA: su relevancia para Sudamérica

Basado en el Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos de 1988, el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN, NAFTA en inglés) se puso como objetivo la eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias así como la atracción de inversiones por medio de un marco normativo, la liberalización del sector de servicios y la protección de la propiedad intelectual (De Meester 2009: 62). Desde su fundación en el año 1994, se excluyeron temas como la circulación libre de trabajadores, la problemática migratoria o cualquier política de cohesión social. Además, con la excepción de una secretaría puramente administrativa, el acuerdo no contó con ningún marco institucional para la coordinación política o socio-económica. México, al participar a este esquema de integración, pensó institucionalizar su “integración de hecho” (sobre todo mediante las maquiladoras en el norte del país) con el mercado estadounidense, eliminando así el riesgo de sanciones unilaterales – aparte de acelerar sus reformas neoliberales. Sin embargo, el tratado en términos generales, agravó los problemas económicos estructurales del país como el desempleo, la falta de crecimiento, las precarias condiciones laborales y ambientales, los bajos salarios y la situación crítica del campo y el agro (Sanahuja 2007: 91).

Aunque geográficamente el TLCAN no forma parte del subcontinente sudamericano, sí tuvo relevancia y consecuencias en varios aspectos para la región. En primer lugar, México era el primer país latinoamericano (periférico) en firmar un acuerdo de libre comercio – sin incluir algún tratamiento de preferencia – con un país del primer mundo (céntrico), más aún, con el líder del mundo capitalista. De cierta forma, este paso constituyó un antecedente para los tratados de libre comercio firmados más adelante entre Estados Unidos y Chile, Perú y los países centroamericanos. Además, el TLCAN, al integrar a un país hispanohablante dentro de “América del Norte”, desafió al concepto de “América Latina”, donde México siempre había tomado un papel protagonista, sobre todo en la articulación de Sudamérica con Centroamérica y el Caribe (Alcalde 2011: 8). Esto, como mencionaré más detalladamente en este trabajo, llevó a Brasil a jugar un papel más importante en la región – ya no dentro del ámbito latinoamericano sino sudamericano. El lanzamiento desde Brasilia

del proyecto de un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) en 1993 es una ilustración de esta tendencia. Finalmente, la firma del TLCAN llevó a varias formas de desviación comercial por la existencia de competencia entre México y los demás países latinoamericanos hacia el mercado estadounidense para el azúcar, productos de acero, zumo de naranja y textiles, entre otros (Abreu 1993: 29).

Al mismo tiempo de negociar el TLCAN, en 1990, Estados Unidos bajo la presidencia de George Bush Sr. lanzó el llamado *Enterprise of the Americas Initiative* expresando el deseo de formar un área de libre comercio “desde Anchorage (Alaska, EE.UU.) hasta Tierra del Fuego” (*Western Hemisphere Free Trade Area*) (Alcalde 2011: 8; Moniz Bandeira 2004: 422). Esta iniciativa, en primer lugar buscó mejorar el acceso a los mercados latinoamericanos de productos estadounidenses para así contrarrestar el enorme déficit comercial y la creciente deuda externa que Estados Unidos habían acumulado durante los años ochenta. Así afirma Moniz Bandeira:

Esta iniciativa, como parte del esfuerzo para reducir el desequilibrio de su balanza comercial por medio de la apertura de otros mercados, posibilitaría a Estados Unidos aumentar todavía más sus exportaciones de mercaderías a los países de América Latina sin la necesidad de negociar con sus gobiernos y lograr otras concesiones, pues con la hegemonía sobre esa área de libre comercio tendría el máximo de libertad para movilizar bienes y factores de producción (excepto fuerza de trabajo), restringiendo el acceso a su propio mercado interno, cuando conviniese, bajo los más variados pretextos, como competencia desleal, riesgos sanitarios, seguridad nacional, etcétera. (Moniz Bandeira 2004: 422-423)

Además, formó una respuesta a la formación de bloques económicos-comerciales en el resto del mundo, como la Unión Europea y los países de Asia oriental (Japón, China, Corea del Sur y países de la Asean). Bush basó su anuncio en tres pilares: integración comercial (mediante un acuerdo de libre comercio), promoción de inversiones extranjeras (apoyada en asistencia técnica y un fondo multilateral de inversiones) y renegociación de la deuda externa (aunque poco significativa), siendo el primer componente el dominante (Abreu 1993: 29-30).

La propuesta de la *Initiative* se confirma por Bill Clinton cuando este presidente convoca en diciembre de 1994, parcialmente como reacción a la intención de Brasil de crear el ALCSA

(véase más adelante), a todos los Jefes de Estado del hemisferio (menos a Cuba) durante la Primera Cumbre de las Américas en Miami, a discutir la creación de un *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA o FTAA en inglés). Aunque no explicitado así, no cabe duda que el nuevo ALCA era pensado en Washington como una ampliación del TLCAN (Teixeira 2011: 189), es decir, una mera zona de libre comercio sin movilidad de la fuerza de trabajo, una política comercial común, el establecimiento de una tarifa externa ni de una armonización de políticas sectoriales. Junto con el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC en inglés), el ALCA formó parte de la estrategia de Estados Unidos de plasmar al sistema económico mundial según las necesidades de su economía en momentos de incertidumbre sobre el éxito de las negociaciones de la Ronda de Uruguay (Alcalde 2011: 9). Aparte de esto, es innegable que el proyecto de un ALCA – junto con proyectos como el Plan Puebla-Panamá – además encajaba en la visión geopolítica de Estados Unidos de tener a América Latina como una alternativa al Medio Oriente para el abastecimiento de petróleo, además de imponer a estos países a tener solamente aparatos militares aptos para la autodefensa, la guerra antinarcótica y para misiones internacionales de la paz: “El ALCA formalizaría la Doctrina Monroe en su dimensión económica y permitiría a Estados Unidos no sólo expandir el dominio sobre el mercado de América del Sur, sino también subordinar a los países de la región a sus directrices político-militares, mediante la reducción de los armamentos convencionales y la reformulación de las tareas de las Fuerzas Armadas” (Moniz Bandeira 2004: 442).

Aunque la crisis mexicana inicialmente había restado parte del entusiasmo estadounidense para continuar con el proyecto<sup>18</sup>, las negociaciones del ALCA fueron proseguidas con la llegada al poder de George Bush Jr., quién trató de conectar el acuerdo con su guerra contra el terrorismo. De hecho muchos países del hemisferio, tales como Canadá, Colombia, Chile y las naciones centroamericanas, continuaban siendo atraídos por el plan norteamericano y

---

<sup>18</sup> Unos días después de la Cumbre de Miami, una devaluación del peso mexicano provocó una crisis profunda en dicho país, con efectos para el conjunto de América Latina. Viendo los intereses que tenía en la estabilidad financiera de México, Estados Unidos encabezó la elaboración de un plan de rescate internacional para su vecino por un valor de alrededor de 50 mil millones de dólares. Los altos costos de este rescate resultaron en dificultades para la administración Clinton en obtener el llamado “*fast track authority*” del Congreso – bloqueando así la incorporación de más países al TLCAN, como Chile. Esta situación fue aprovechada por Brasil al incorporar a Chile junto con Bolivia, otro país entusiasta para integrarse al ALCA, como miembros asociados del Mercosur (Teixeira 2011: 196-197).



empujaron hacia la construcción del mismo. Sin embargo, al ver que Estados Unidos no quería dar concesiones en los temas de subsidios agrícolas y las medidas antidumping, Brasil se puso a la cabeza de un bloque sudamericano – con la participación de Argentina (donde la crisis de 2001<sup>19</sup> había provocado un acercamiento a Brasil), Paraguay, Uruguay y Venezuela – que se opuso al ALCA de forma abierta a partir de 2003. A pesar de una última propuesta estadounidense de otorgar más beneficios a Centroamérica y el Caribe en el marco de un *ALCA light*<sup>20</sup> o incluso dejando abierta la posibilidad en un momento de un ALCA sin Brasil, el proyecto finalmente colapsó luego de la cumbre de Mar del Plata (2005).

Desde el fin del proyecto del ALCA, Estados Unidos se ha esforzado en buscar la firma de tratados de libre comercio bilaterales con los países favorables a las propuestas liberalizadoras norteamericanas (los denominados *can-do countries*). Es así que firmó un tratado con Chile (2003), la República Dominicana y Centroamérica (conocido como el DR-CAFTA en inglés, firmado en 2003), Perú (2007) y Colombia (2011)<sup>21</sup>. El propósito a largo plazo de Washington sería el de convertir estos acuerdos bilaterales en un arreglo regional, manteniendo los diseños del ALCA (Alcalde 2011: 10).

### 2.3.3. CAN y G-3

Tras el Mercosur y el TLCAN, también el Pacto Andino fue reactivado e influido por el paradigma del regionalismo abierto, tras la firma del Protocolo de Quito (1987) y las reuniones presidenciales de 1989 a 1991. Se introdujeron nuevos principios como la primacía del mercado, la industrialización mediante las exportaciones y la captación de capital extranjero. Los mecanismos principales del Grupo eran los programas de liberación,

---

<sup>19</sup> La crisis argentina de diciembre 2001 estalló luego de que el gobierno de de la Rúa decretó la restricción de la libre disposición de dinero en efectivo proveniente de cuentas bancarias y cajas de ahorro. Esta medida fue tomada en un intento de evitar una fuga de capitales ante la recesión económica que había empezado en 1998 como consecuencia del creciente déficit fiscal durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999).

<sup>20</sup> *ALCA light* es el nombre dado a un pre-acuerdo entre el canciller brasileño Amorim y el Representante de Comercio estadounidense Robert Zoellick para establecer un ALCA en tres pasos, concentrándose en un primer momento en los aspectos de acceso de mercado y algunas reglas básicas de comercio y dejando aspectos más complejos de comercio, como propiedad intelectual y subsidios agrícolas, a la competencia de la OMC (Amorim 2011: 52).

<sup>21</sup> Un tratado entre Estados Unidos y Panamá ya se firmó en 2007 pero no se ha ratificado aún por la presencia de Pedro González como presidente de la Asamblea Nacional de esta nación, quien presuntamente habría matado a un soldado estadounidense en el año 1992.

el arancel externo común y la armonización de políticas (incluyendo las políticas económicas y cambiarias y la cancelación de los sistemas de promoción de exportaciones) (Chan 1997: 379). Los mecanismos anteriores del Grupo, tales como programación industrial, reglamentación común a las inversiones extranjeras o el tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo, casi se suprimieron totalmente (Ídem: 380). Además, la *Junta* del acuerdo de Cartagena, que en algún momento simbolizó al carácter supranacional del grupo, fue reemplazada por una *Secretaría General*, discretamente formalizando el abandono de las metas ambiciosas de los años setenta (Alcalde 2010: 31). Finalmente, se propusieron objetivos como la implementación de un mercado común, el desarrollo de una agenda social y el fortalecimiento de cooperación a nivel de seguridad y en su proyección externa (Forero 2009: 27-28). Durante tres años, de 1989 a 1991, el Grupo Andino, conoció una fase de progreso y avanzó considerablemente hacia el establecimiento de una zona de libre comercio, sobre todo como consecuencia del apoyo de los cinco miembros a los nuevos principios del organismo<sup>22</sup>. Sin embargo, después de 1991, de nuevo empezó a estancarse, inicialmente por un desacuerdo respecto al ritmo y la profundidad de los mecanismos entre Perú y los demás miembros que finalmente llevó a la auto-exclusión de este país entre 1992 y 1996.

Luego, aunque se tomaron algunas medidas positivas como el acuerdo sobre libre tránsito de personas, la introducción de un pasaporte andino y la firma de un acuerdo para la formación de un tratado de libre comercio con el Mercosur en 1998, la CAN – el nuevo nombre del organismo a partir de 1997 – ha pasado por varias crisis durante la última década por las siguientes razones. En primer lugar, al no existir una tarifa externa común en la CAN, subsiste un sistema de preferencias, razón por la cual se califica al esquema como una unión aduanera imperfecta (Forero 2009: 29). Tampoco en otros aspectos como la armonización de políticas macroeconómicas, cooperación en seguridad o la ejecución de programas industriales, se ha avanzado considerablemente dando poca credibilidad a los acuerdos normativos del órgano. En segundo término, la CAN no ha prosperado en servir como marco (mediante el Tribunal Andino) en la resolución de controversias entre los

---

<sup>22</sup> Los cinco coincidieron en que el Grupo ofreció un mercado ampliado que podía servir como defensa al proteccionismo de las economías desarrolladas. Además, los principios del organismo complementaron las nuevas políticas económicas nacionales y los intentos de los países de integrarse con el resto del mundo (Chan 1997: 380).

miembros, como en el caso de Colombia y Ecuador, entre Venezuela y Colombia o entre Perú y Bolivia. Finalmente no ha podido formular una respuesta al problema surgido luego de la firma de acuerdos extra-regionales, tales como los tratados de libre comercio de Perú y Colombia con Estados Unidos y el acuerdo de Colombia y Venezuela con México (en el marco del G-3, véase más adelante) – que virtualmente forzó a la CAN abandonar el objetivo de establecer una unión aduanera (Sanahuja 2007: 92). Esto llevó a la salida de Venezuela de la Comunidad y la amenaza de Ecuador de seguir el mismo camino. De allí que se suele afirmar que, a pesar de tener cuarenta años de existencia, el proyecto de integración de los países andinos no ha comenzado aún, lo cual reduce a la CAN a una mera zona comercial con preferencias arancelarias para los países miembros (Forero 2009: 30).

Finalmente hay que mencionar al *Grupo de los Tres* (G-3), un tratado firmado en 1995 por Colombia, México y Venezuela estableciendo una reducción de tarifas y una liberalización de comercio y servicios, además de regulaciones sobre inversiones, compras estatales y derechos de propiedad intelectual. El G-3 es considerado como la manifestación económica del Grupo Contadora, un grupo de cooperación política para promover la paz en Centroamérica (véase más adelante). El objetivo a largo plazo era ampliar el acuerdo hacia América Central y el Caribe así como buscar acercamiento al TLCAN (De Meester 2009: 56). Durante un tiempo, tanto Chile como Perú, Ecuador y Panamá mostraron interés en incorporarse. Sin embargo, el grupo perdió relevancia tras la retirada de Venezuela en 2006 y su pedido de incorporarse al Mercosur en el mismo año.

#### 2.4. INTEGRACIÓN POLÍTICA: EL GRUPO DE RIO

Hasta el año 2000, el único organismo de coordinación política de la región (latinoamericana) era el *Grupo de Río* (llamado oficialmente el *Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*), aunque sin conexión alguna con los procesos de integración regional (Alcalde 2010: 32). En 2010 se decidió incorporar a este organismo a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

El origen del Grupo de Río se encuentra en una reunión de 1983 convocada por el gobierno panameño en la isla de Contadora con participación de Colombia, México y Venezuela – los tres países más importantes que encuadran a América Central y el Caribe que más adelante formaran el G-3 – con el objetivo de intensificar el diálogo y la negociación en la región centroamericana<sup>23</sup>. Esta reunión resultó en la firma de la *Declaración de Contadora* por los cuatro países que, sin embargo, no logra ser adoptada por los cinco países centroamericanos. Como reacción a este fracaso diplomático, el presidente peruano Alan García establece en 1985 el *Grupo de Lima de apoyo a Contadora*, formado por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay. Cuando estos grupos ya no juegan un papel importante en Centroamérica a partir de la segunda parte de los años ochenta como efecto de un rol más positivo adoptado por Estados Unidos, se toma la decisión de juntar a los ocho países y formar el “G-8”. Finalmente, después de la firma de la *Declaración de Río de Janeiro* en 1986, se los convierte en el “Grupo de Río” como un mecanismo permanente de consulta y acción común de la región (Burges 2009: 31). La Declaración del Grupo de Río establece, entre otros, los siguientes objetivos: ampliar y sistematizar la cooperación entre los gobiernos integrantes, propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos de América Latina, promover el mejor funcionamiento y coordinación de las instituciones de cooperación e integración de la región y concertar posiciones comunes en relación con las cuestiones internacionales con relevancia para los países miembros (Belevan-McBryde 2003: 13-14). Recién después de su democratización en 1990, Chile fue admitido al Grupo, junto con Bolivia, Ecuador y Paraguay y en 2000 a los cinco países centroamericanos. El Caribe (incluido Guyana y Surinam) solamente cuenta con una representación rotativa.

Desde el comienzo, el Grupo Río fue establecido sin estructura burocrática central alguna, basándose en consultas informales y la Cumbre Anual de Jefes de Estado y de Gobierno y de los Ministros de Relaciones Exteriores. Esta es organizada por la cancillería del país que asume la *Secretaría Pro Tempore* por un año y representa al Grupo en el ámbito regional e internacional en este tiempo (en las Naciones Unidas por ejemplo). La denominada *Troika* del Grupo está conformada por el país que preside la Secretaría, el país que la ejerció el año

---

<sup>23</sup> Como es conocido, Centroamérica sufrió durante los años ochenta una época de violencia extrema y guerras civiles en cuatro de los cinco países (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) como parte de una campaña contrasubversiva llevada a cabo por Estados Unidos contra cualquier elemento progresivo en la región.

anterior y el que la presidirá el año siguiente. Decisiones y declaraciones comunes, por último, son tomadas por consenso por los miembros. Como será mencionado más adelante en este trabajo, Brasil, como país más grande del mecanismo, usó al Grupo para formular posiciones comunes en la región cuando le faltaron otros recursos para enfrentar a Estados Unidos en temas como integración hemisférica (durante la Cumbre de Miami en 1994 por ejemplo) o protección democrática (Burges 2009: 32; 52). Por ello la afirmación de Sean Burges: “Contadora and the subsequent Rio Group can be viewed as part of a concerted effort to provide an indigenous alternative to Washington’s dominance in Latin America through a concentration of the capabilities of the member states to create homegrown solutions to regional problems”(Ídem: 32).

## 2.5. SUDAMÉRICA *versus* AMÉRICA LATINA

*“En vérité, l’Amérique Latine n’est une, avec une netteté aveuglante, que vue du dehors (...). Elle est une par contraste, pas opposition, prise dans sa masse continentale, mais à condition d’opposer celli-ci aux autres continents, sans que cela empêche jamais, d’être profondément divisée”*

Fernand Braudel  
(Braudel 1948: 471)

Aunque desde la época de la independencia ya hubo intentos de unir a la región, el concepto de “América Latina” recién aparece a partir de los años 1850. Es en aquel tiempo que algunos intelectuales y políticos hispano-americanos residentes en París y Madrid, argumentaron que existió una conciencia e identidad común en los países de habla española/latina en América (Bethell 2010: 1-2). Uno de ellos era el chileno Francisco Bilbao Barquín, quién usó el término durante una conferencia en París en 1856 (Moniz Bandeira 2009). En el mismo año, el colombiano José María Torres Caicedo utiliza la expresión en su poema “Las dos Américas”. La nueva conciencia no solamente era considerada más fuerte que los nacionalismos locales sino se buscaba que sirviera como base de resistencia contra el expansionismo estadounidense. Casi al mismo tiempo, en un claro apoyo a las pretensiones imperialistas de Luis Bonaparte (Napoleón III) contra los

ingleses<sup>24</sup>, algunos intelectuales franceses como Chevalier y Tisserand subrayaron la afinidad cultural y lingüística de los pueblos “latinos” con Francia – actuando como su líder natural. Aunque ambos conceptos de América Latina discreparon sobre la amenaza principal de la región (Estados Unidos o Gran Bretaña), ambos excluían claramente a Brasil, considerando al país como separado y diferente de Estados Unidos e Hispanoamérica. Recién a partir de los años 1930, Estados Unidos agregarían a Brasil al resto de “América Latina”, ignorando las diferencias entre ambos. Luego, instituciones como la Cepal, universidades y organizaciones no gubernamentales harían lo mismo (Bethell 2010: 2-3).

En un afán de diferenciar esta región de las demás (y específicamente de América del Norte), se suele resaltar los “rasgos comunes” de la región latinoamericana como idioma (lenguas romances), religión (mayormente de tradición católica) y experiencias históricas (tales como la conquista ibérica, el proceso de mestización, la independencia al inicio del siglo XIX, el autoritarismo entre los años 1950 y 1980 y el consenso neoliberal a partir de los años ochenta). Autores como Sergio Danese además apuntan a un supuesto complejo de valores comunes orientado hacia la emancipación: “Para nós, latino-americanos, a independência e a nacionalidade não são conquistas acabadas, mas ainda um trabalhoso desafio que se renova a cada momento e que exige esforço tanto no plano interno, o das transformações qualitativas da sociedade e da economia, quanto no externo, o da mudança qualitativa da inserção internacional” (Medeiros y Ferraz 2011: 10). Está claro que la primera ola de integración vio a la región latinoamericana como el sujeto de integración.

Durante décadas, el líder natural de América Latina era México. Este país, luego de su Revolución en 1910, había surgido como “paladín del nacionalismo latinoamericano” (Alcalde 2010: 30) y luego se distinguió por defender principios como la no intervención y la autodeterminación como parte de su *Doctrina Estrada*. De tal forma, México siguió manteniendo relaciones con La Habana después de la Revolución socialista en Cuba, mientras que no reconoció a países de Sudamérica que habían sufrido golpes de estado. Además, durante la década de los años setenta México apoyó las causas de los países del

---

<sup>24</sup> En 1862, Napoleón III intervino en México con el objetivo de crear un Imperio Latino bajo el liderazgo del archiduque Maximiliano de Habsburgo, hermano del emperador en Austria, contra Gran Bretaña.

Movimiento de Países No Alineados (aunque sin formar parte de dicho movimiento<sup>25</sup>) y fue uno de los precursores en las demandas de un Nuevo Orden Económico Internacional. Todo ello no solamente generó un reconocimiento de la comunidad internacional sino también un marcado distanciamiento de México de la política intervencionista de Estados Unidos que le permitió a este país actuar como un intermediario entre este país y el resto de América Latina.

Esta posición cambió bruscamente luego de la adhesión de México al TLCAN. En primer lugar, esta incorporación puso en cuestión la validez del concepto de “América Latina”, no solamente por el papel histórico de este país en la región, sino porque México siempre había jugado un rol clave en la articulación de Sudamérica con Centroamérica y el Caribe. Como afirma Alcalde: “[...] una vez debilitado el compromiso latinoamericano de México; Centroamérica y el Caribe, con la excepción de Cuba, quedan como un conjunto de pequeños Estados estrechamente dependientes de EEUU y de la Unión Europea, con menores vínculos económicos y políticos con los Estados sudamericanos”(Alcalde 2010: 30).

Aparte de esto, desde la firma del TLCAN, México dejó de llevar una política exterior activa – al menos antes del gobierno de Calderón – concentrándose en su compleja relación con Estados Unidos. Esta desaparición de México como “líder” de América Latina incentivó a Brasil a jugar un papel más importante en Sudamérica. Como explica Susanne Gratius:

A partir de los noventa, el liderazgo fue asumido por Brasil. La retirada de México de la región y la entrada de Brasil ocurre en paralelo y está estrechamente vinculada con sus respectivos compromisos con dos iniciativas: NAFTA y Mercosur. Si la primera “norteamericanizó” la política exterior mexicana, la segunda “sudamericanizó” la agenda exterior de Brasil. En la medida en que avanza la separación geopolítica, existe un pacto no escrito de que Brasil es la potencia sudamericana y México una “sub”potencia norteamericana. (Gratius 2007: 1)

---

<sup>25</sup> México fue miembro del Grupo 77 desde su fundación en el año 1964 hasta 1994, fecha en la cual accedió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En cambio, Brasil sigue siendo miembro del Grupo. Además, ambos países nunca se afiliaron como miembro formal al Movimiento de Países No Alineados, sino se quedaron con el estatus de observador.

Sin embargo, esta “nueva” política brasileña no es más que una actualización de su política al inicio del siglo XX cuando el Barón de Rio Branco consideró a Sudamérica como la zona de influencia de Brasil mientras que las Américas del Norte y Central, junto con el Caribe, tenían a Estados Unidos como polo de gravitación. El historiador brasileño Moniz Bandeira confirma la importancia de Sudamérica para Brasil cuando plantea:

O conceito de América do Sul, como conceito geopolítico, e não o conceito de América Latina, um conceito étnico, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil, e até a metade do século XX suas atenções concentraram-se, sobretudo, na região do Rio da Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns, i.e. fronteiras habitadas. O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo diferença de idiomas, mas, principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e isso foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil, que no curso do século XIX se absteve de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, enquanto resguardava a América do Sul como sua esfera de influência. (Moniz Bandeira 2008: 3-4)

Esta visión coincide en gran medida con la idea del analista norteamericano Nicholas Spykman quien en 1942 distinguía dos regiones en América Latina: por un lado el “Mediterráneo Americano” abarcando México, Centroamérica, el Caribe, Colombia y Venezuela (sic), en la cual la supremacía estadounidense era incuestionable y por otro lado el resto de Sudamérica, donde los países del ABC por su distancia y mayor desarrollo, podrían intentar desafiar la hegemonía norteamericana<sup>26</sup>.

Por último, cabe la pregunta en qué se diferencia Sudamérica de las demás subregiones del continente americano. Una respuesta podría ser que Sudamérica constituye una unidad geográfica, claramente separable del resto del continente por el Istmo de Panamá y los dos océanos que lo rodean (Rojas Valdes 2003: 41). Además, los países sudamericanos son en su mayoría Estados medianos o grandes –con la excepción de Guyana, Uruguay y Surinam

---

<sup>26</sup> Spykman lo formuló así: “Las naciones del extremo sur gozan de una sensación de independencia con respecto a Estados Unidos, que nunca podrán poseer las pequeñas unidades políticas del Mediterráneo americano. Los Estados ABC representan una región del hemisferio en que nuestra hegemonía, de ser desafiada, sólo podría afirmarse por medio de la guerra” (Spykman 1944: 66).



– con la clara presencia de no solamente una potencia global (Brasil) pero también de potencias intermedias como Argentina, Venezuela, Colombia y Chile. En cambio, en Centroamérica, sólo existen países pequeños, creando vínculos de interdependencia entre ellos. Finalmente, Sudamérica, por su alejamiento geográfico, depende relativamente menos de Estados Unidos que los Estados de Centroamérica o el Caribe, altamente conectados con la potencia a nivel comercial y en el tema de la migración<sup>27</sup>. Por supuesto que estas características propias de Sudamérica no llevarán automáticamente a un proceso de integración fácil, tomando en cuenta los diferentes niveles y orientaciones económicos y la escasa infraestructura entre los países de la región (véase más adelante).

A modo de finalizar esta parte, quisiera mencionar algunos de los elementos que determinan el potencial de Sudamérica como actor mundial. Sudamérica en conjunto cuenta con una superficie de 17 715 335 kilómetros cuadrados<sup>28</sup> (contra 4 324 782 para la Unión Europea y 9.826.675 para Estados Unidos), una población aproximada de 400 millones (contra aproximadamente 500 millones en la Unión Europea y 300 millones en Estados Unidos) y un PIB nominal de 2 885 billones de dólares que lo ubica como quinta economía, antes de Francia. En cuanto a riqueza natural, es la región con el mayor bosque tropical (Amazonía), biodiversidad (sobre todo la región de los andes tropicales) y volumen de agua dulce (el Amazonas y el acuífero de Guaraní) del mundo. Además, dispone de un subsuelo riquísimo con las mayores reservas de cobre (Chile), bauxita (Surinam), hierro (Brasil) y plata (Perú). A nivel energético, cuenta con grandes reservas probadas de petróleo (Venezuela y Brasil), de gas (Venezuela, Bolivia, Argentina y Perú) y de energía hidráulica (Paraguay). Finalmente, es el mayor productor, entre otros productos, de: carne, pescado, maíz, trigo, soya, café, cacao, plátano, azúcar, espárragos y jugo de naranja.

---

<sup>27</sup> En este sentido, Rojas Valdés agrupa los países latinoamericanos en tres categorías: los de gran dependencia del mercado norteamericano como México, Haití y Honduras (más de 50% de sus exportaciones va hacia EE.UU. Un segundo grupo envía entre 25 y 50% de sus productos hacia EE.UU. e incluye la mayoría de los países centroamericanos, caribeños, así como Colombia y Venezuela. Finalmente hay los países para los cuales menos de 25% de sus exportaciones va hacia los EE.UU. e incluye a los países del Mercosur, Chile, Perú, Panamá y algunas naciones caribeñas (Rojas Valdés 2003: 46).

<sup>28</sup> Excluyendo las dependencias europeas como Guayana francesa, Las Malvinas y las islas Georgia del Sur y Sándwich del Sur.

## 2.6. EVALUACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN SUDAMERICA HASTA 2000

Es difícil evaluar como conjunto todos los intentos de integración en la región sudamericana/latinoamericana antes del 2000. Quizás sea ilustrativa la opinión que dio Prebisch al final de su vida sobre el tema, aunque se refirió al marco latinoamericano: “Regional integration is a matter very close to my heart. I consider one of the most vital interests of Latin America is to give a strong impulse to this idea. Why has it not advanced beyond a certain point? It was not a failure. It was not a success. It was mediocrity, a typical Latin American mediocrity” (Malamud 2010a: 643).

En primer lugar se observa la enorme diversidad en proyectos de integración que han existido hasta la fecha. Por un lado hubo cambios en el campo de la integración: de la política en el siglo diecinueve a la económica a partir de los años sesenta del siglo anterior. Por otro lado, cambió el sujeto a integrarse: los países bolivarianos (excluyendo a Brasil) después de la independización del continente, el hemisferio a partir de los congresos panamericanos a fines del siglo XIX (y a fines del siglo XX con el ALCA), América Latina (esta vez incluyendo a Brasil) a partir del inicio de los años sesenta y las subregiones a partir de fines de los sesenta (CAN, Caricom y, más tarde, Mercosur).

En segundo término, las cifras de la integración son en el mejor caso, ambiguas: 80% del comercio regional ya estuvo liberalizado en el año 2000, si bien el comercio intrarregional sigue siendo muy reducido dentro del comercio total: alrededor del 15% (mientras que en la Unión Europea esta cifra alcanza los 60%) (Rueda-Junquera 2009: 68), aunque el volumen del comercio sí aumentó. Además, según los estudios, este comercio intrarregional favorece en mayor medida los encadenamientos productivos y la diversificación exportadora, beneficia más a las PYMES y genera más valor agregado que las demás exportaciones (Sanahuja 2007: 86).

Finalmente, la interdependencia entre los países sudamericanos ha aumentado durante los últimos años, tanto a nivel de las inversiones de empresas multinacionales (denominadas “*multilatinas*” como Odebrecht y Petrobras de Brasil, Techint de Argentina, Cemex y Claro de México o Ajegroup de Perú) como, lamentablemente, a nivel de delincuencia, violencia

y narcotráfico (Peña 2009: 54). Sin embargo, tomada en conjunto, la integración sudamericana ha sido deficiente e insatisfactoria.

¿Qué factores son responsables de este resultado? Aquí resumo algunos:

- **Rivalidades históricas.** La rivalidad clásica en Sudamérica ha sido entre Argentina y Brasil (a raíz de la hostilidad entre España y Portugal en la época colonial), y entre Chile y Perú. En base de estas dos rivalidades se formaron los dos ejes tradicionales de la geopolítica sudamericana (Argentina-Perú *versus* Brasil-Chile). Recién con la firma del tratado del Mercosur y la venta de armas argentinas a Ecuador en su conflicto con Perú en los años noventa, se quebró esta lógica *de facto*. Otros países están en conflicto por una inadecuada demarcación de las fronteras después de la independencia. Entre las fronteras que siguen en disputa se encuentran las de Perú-Chile-Bolivia (delimitación marítima y acceso al Pacífico); Venezuela-Guyana (Guayana Esequiba); Venezuela-Colombia (Península de Guajira); y Surinam-Guyana (Región de Tigri). Estos problemas históricos entre naciones trajeron desconfianza así como una visión muy negativa “del otro” en, por ejemplo, los textos históricos que han formado a generaciones de ciudadanos y en la cobertura en los medios de comunicación.
- **Asimetría y heterogeneidad entre los países.** Aunque Brasil históricamente superó al segundo país de Sudamérica, Argentina, en población y territorio, recién a partir de los años sesenta comienza a superarla en peso económico y político. En relación con los demás países sudamericanos esta asimetría es aún más pronunciada: hoy “el coloso sudamericano” representa aproximadamente la mitad de la superficie, población y producción del conjunto Sudamérica. Así, el subcontinente no conoce un equilibrio de poder entre naciones, como en el caso europeo con Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y en menor medida, España y Polonia. Además de generar asimetrías económicas, este dato también hizo que los brasileños durante mucho tiempo no se consideraran parte de Sudamérica, mientras que los demás países miraran al país con desconfianza. Por otro lado, existen grandes asimetrías económicas tanto a nivel nacional (en Brasil mismo por ejemplo) como regional (entre Chile y Guyana por ejemplo).

- **Falta de integración nacional.** La mayor parte de las naciones sudamericanas – quizás con las excepciones de Chile y Uruguay – conocen problemas de integración nacional – es decir que todavía no han recorrido el camino completo hacia la construcción de una sociedad realmente nacional (*nation building*). Aparte de la existencia de comunidades aisladas (o excluidas) del resto del país, todavía hay brechas enormes entre las ciudades (capitales) y el interior de estos países, tanto a nivel socio-económico como a nivel de la presencia del Estado. En países como Colombia, Perú o Surinam, incluso hay regiones bajo control de actores armados no estatales.
- **Escasa integración física.** Como herencia de la época colonial (la poca infraestructura colonial existente estaba en función de la economía española) y la geografía complicada, hasta hace poco tiempo los países de América Latina estaban aislados entre sí. Una ilustración importante vendría a ser la Carretera Panamericana que aún hoy no se ha completado entre Panamá y Colombia por lo que Centroamérica y Sudamérica no están conectados físicamente. Lo mismo ha pasado en la Amazonia donde recién se han inaugurado carreteras entre Brasil y Venezuela (la BR174, inaugurada en 1998) y entre Perú, Bolivia y Brasil (la vía Interoceánica, inaugurada en 2010). También a nivel de infraestructura energética, la subregión sigue desintegrada. Es obvio que la falta de infraestructura intrarregional no sólo mantuvo bajos los niveles de desarrollo sino también de interdependencia y convergencia, fomentando el comercio extra-regional (Malamud y Castro 2007: 113).
- **Falta de liderazgo regional.** Durante muchas décadas, ninguna de las tres grandes naciones de América Latina (Brasil, México y Argentina), se colocó decididamente a la cabeza de la región. Esto se explica por la orientación hacia los problemas internos en estos países: no se percibía un interés en integrar con los vecinos. Además, no hubo verdaderos liderazgos que se esforzaron para integrar a la región además de gozar gran aceptabilidad y acogida en toda la región. La excepción fue Juan Perón con su intento de relanzar el esquema ABC en los años cincuenta.
- **Falta de institucionalización.** Durante el proceso de integración en Sudamérica, a menudo se ha confundido foros de cooperación con instancias de integración. En un

reflejo nacionalista de no perder la soberanía westfaliana, los países sudamericanos han rechazado participar en esquemas supranacionales con un derecho comunitario (caracterizado por su primacía y su directa aplicabilidad) y optaron por una diplomacia presidencialista. Esto explica la sensibilidad de los procesos de integración a las coyunturas políticas y económicas en cada uno de los países y la percepción de las normas aprobadas como poco imperativas. La poca institucionalidad de los procesos además resultaron en mucha improvisación. Durante las cumbres de Presidentes y Jefes de Estado, comunes a partir de los años noventa, se suele escuchar por motivos propagandísticos, mucha retórica y el anuncio de proyectos muy ambiciosos pero improvisados sin la participación de técnicos, que luego pasan al olvido por no ser institucionalizado. Finalmente, una diplomacia presidencialista fortaleció el carácter elitista de la integración regional, es decir sin la participación de la sociedad civil. Por esto no tiene apoyo en buena parte de la población y no existe una identidad común (Sanahuja 2007: 88).

- **Actores externos.** Aunque a veces se utiliza este argumento para encubrir factores internos, Estados Unidos jugó un papel negativo en la integración de la región. Desde la famosa Doctrina Monroe, este país se ha visto como el centro del continente y a América Latina como su periferia. Sus intereses económicos, comerciales y políticos siempre vieron al modelo hemisférico como la única forma de “integrar”. Así se formó la Organización de Estados Americanos a nivel político después de la Segunda Guerra Mundial y el ALCA, como una suerte de versión económica actualizada de la Doctrina, después de la Guerra Fría. Quizás una de los esquemas regionales que más haya sufrido de este intervencionismo ha sido el Mercosur durante los años noventa, aunque lo ha resistido bien. Obviamente, esta actitud difiere mucho de lo sucedido a inicios de la década de los cincuenta, cuando la protección de los Estados Unidos, sumada a la amenaza soviética, llevó al éxito relativo del proyecto europeo.

La Unión Europea en cambio, ha sido visto como un “*federador externo*”<sup>29</sup> para la región, con más atención para el desarrollo y la cohesión social. Sin embargo, en los

---

<sup>29</sup> Este término lo usa José Antonio Sanahuja para describir el intento de parte de la Unión Europea de firmar acuerdos birregionales, es decir entre la Unión Europea y otros bloques comerciales con la

casos que se firmaron acuerdos comerciales con países que ya tenían acuerdos con los EE.UU., se optó por un sistema “paridad” para proteger los intereses de las empresas europeas frente a las estadounidenses. Además, la firma de un acuerdo de asociación estratégica con Brasil en 2007 – aunque no de carácter comercial – y el cierre de tratados de libre comercio en 2010 con Perú y Colombia (sin Ecuador y Bolivia) significó una ruptura en esta política de interregionalismo.

- **Condición de “Periferia” dentro del sistema económico internacional**, gran parte de las economías de la región dependen de la exportación de materias primas hacia el Centro. Esto dificulta tanto la complementariedad de las economías de la región como la interdependencia en términos de comercio, inversiones e interacción intersocietal.

## 2.7. LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA HASTA 2000 Y LA TEORIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN

Aunque lo mencionado más arriba es sólo una reseña muy general de cincuenta años de proyectos de integración en Sudamérica, se puede constatar que las teorías de integración no tienen mucho valor para explicar la dinámica de integración sudamericana (o la falta de ella) hasta ahora. El federalismo por ejemplo ni siquiera estuvo en la mente de los fundadores de las iniciativas integrativas de la región – con la excepción de los proyectos de confederación del siglo XIX. En cambio, cuando se estableció el Pacto Andino hubo muchos observadores que pensaron que se iba a repetir la experiencia vivida hasta entonces en Europa según las recetas del neofuncionalismo. Sin embargo, como consecuencia de la politización, falta de recursos y crisis ajenas al proceso, no se colmó esta expectativa. Según el mismo Haas, este fracaso en América Latina era atribuible a la ausencia de los tres condiciones para una integración exitosa, es decir: (1) pluralismo socio-político, (2)

---

condición de que exista un grado suficiente de integración en estos bloques. En el caso de Centroamérica por ejemplo, la Unión Europea ha logrado estimular una integración más profunda dentro de dicha región antes de la firma de un acuerdo birregional. Menos exitoso ha sido el acercamiento de la UE con la CAN, aunque Sanahuja considera que “la luz verde” que dio la UE en 2006 para empezar con las negociaciones jugó un papel positivo durante la crisis existencial de este bloque en el mismo año, hasta contribuyendo a evitar su ruptura (Sanahuja 2007: 93-94).

heterogeneidad simétrica regional y (3) burocratización (como antípoda de politización) (Mattli 2005: 339-340). De esta forma, e igual como durante los años sesenta en Europa, la alta política reemplazó a la integración funcional (Malamud 2010a: 645) y no se produjeron casos de *spill-over* sino de *spill-around*: la creación de instituciones, muchas veces por motivos retóricos, sin atribuirles autoridad. Finalmente, una supuesta identidad común ni estimuló, ni fue consecuencia de la integración.

Una teoría que, a primera vista, sí podría explicar algo de la dinámica sudamericana ha sido el intergubernamentalismo ya que han sido los presidentes, y no la sociedad civil o alguna institución supranacional, que han reactivado o estimulado los presentes esquemas de integración. En este sentido, Andrés Malamud habla de un “interpresidencialismo” como motor de integración en América Latina como resultado combinado de la democracia presidencial a nivel doméstico y la diplomacia presidencial como estrategia internacional (Ídem: 649). Sin embargo, y contrariamente a lo que predijo el intergubernamentalismo, la interdependencia no ha sido un factor crucial para iniciar los procesos de integración. Por el contrario, en muchos casos la cooperación inter-estatal fue una respuesta a niveles ya bajos o decrecientes de interdependencia (comercial). Además, hasta la fecha, no ha habido ninguna negociación importante (*bargain*) que haya llevado a la delegación de soberanía, tal como describió Moravcsik (Malamud 2010b: 19-20).

La posición de este trabajo es que las teorías de integración tampoco tienen gran relevancia para explicar el proceso de integración que está en curso a partir de 2000 en el ámbito sudamericano. En cambio, se pondrá mayor énfasis en los *intereses* concretos que han llevado al nuevo acercamiento entre los países sudamericanos, y, de forma más específica, los motivos de la priorización de la subregión en la política exterior de Brasil durante la primera década del siglo XXI.

### 3. LA POLÍTICA EXTERIOR Y SUDAMERICANA DE BRASIL

#### 3.1. LA IDENTIDAD DE BRASIL

Con el propósito de analizar mejor la identidad de Brasil, utilizaré el concepto de “fuerzas profundas” (*forces profondes*) de Pierre Renouvin (Renouvin y Duroselle 2000: 15). Según este historiador francés, las fuerzas profundas incluyen las condiciones geográficas, demográficas, económicas, militares y mentales, formando así la identidad de una nación (Pippia 2009: 24).

##### 3.1.1. Base geográfica

Con una superficie de 8 515 767 kilómetros cuadrados (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2012a), Brasil es el quinto país más grande del mundo, sólo después de Rusia, Canadá, China y Estados Unidos. Por este motivo, George Kennan lo describió como un *monster country* (Lafer 2000b: 1) - es decir un país con dimensiones continentales. Además, a nivel de extensión de fronteras, se convierte en el tercer país del mundo: a lo largo de 15 735 kilometras de fronteras, colinda con todos los países de Sudamérica (diez), menos Chile y Ecuador. Sin embargo, pocas de estas fronteras son “vivas” por ubicarse en zonas muy aisladas como la Amazonía, el Chaco o el Pantanal. De allí que, hasta hace poco, Brasil sólo tuvo conexiones viales con cuatro países: Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay<sup>30</sup>. Aunque la extensión del país a veces se ha relativizado con el dicho “tamanho não é documento”, es un hecho que este asunto sí ha sido tomado en cuenta por los políticos. Así, durante una conferencia de la Universidad de Yale en el año 1908, Joaquim Nabuco declaró que “Brasil siempre tuvo conciencia de su tamaño y ha sido gobernado por un sentimiento profético de su futuro” (Alden y Vieira 2007: 151). En la misma línea apunta el comentario del canciller Celso Lafer en 1992 que “il faut faire la politique de sa géographie” (Burges 2009: 36-37).

Las enormes dimensiones de Brasil se deben esencialmente a los siguientes factores históricos:

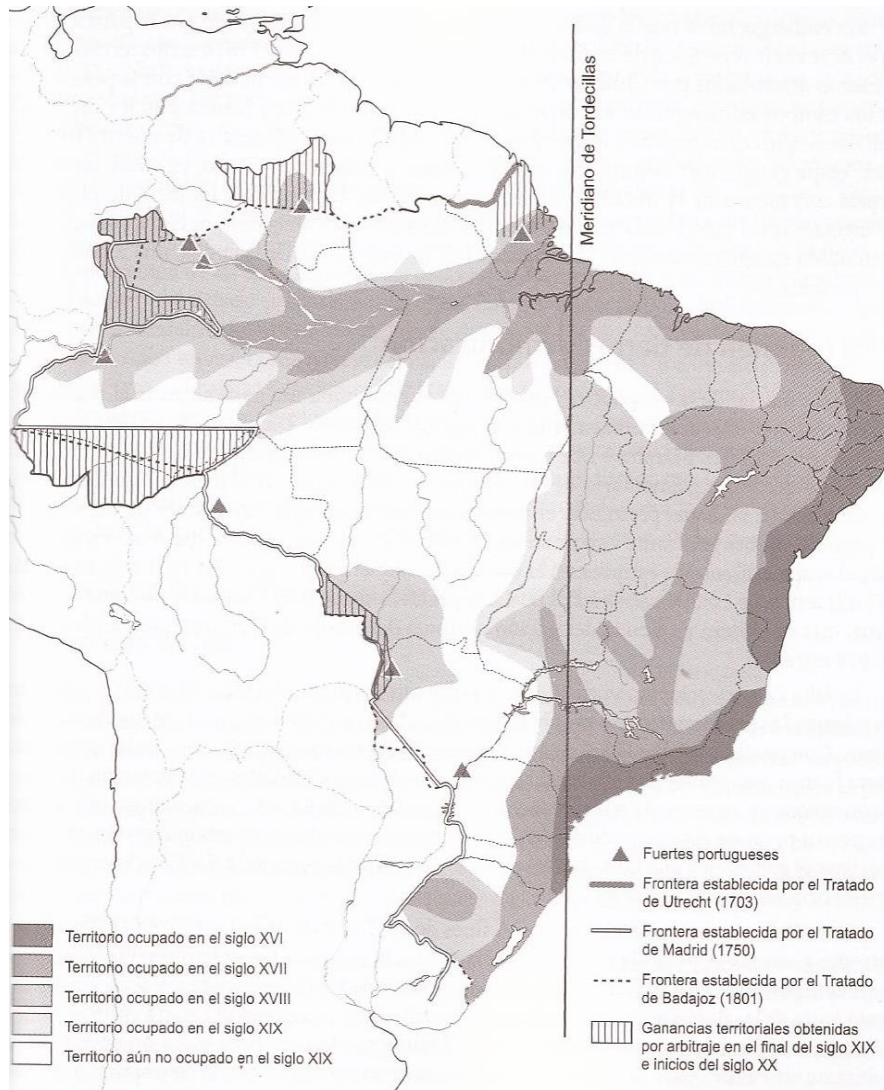
---

<sup>30</sup> Actualmente, Brasil además cuenta con conexiones viales con Venezuela, Perú, Guyana y Guyane francesa –no existen carreteras entre el país y Colombia y Surinam, respectivamente.



- Mientras que los españoles encontraron en Sudamérica un Imperio (el Incanato) bien organizado que consideraba a la Amazonía como zona periférica, en los dominios portugueses la población nativa era mucho menos densa, convirtiendo la tierra en factor determinante (y no el control sobre los indígenas) (Cueto y Lerner 2012: 20-21). Además, por motivos geográficos, los portugueses vieron el espacio desde el Atlántico hacia el oeste como una continuación factible de conquistar – retando así la frontera trazada por el Tratado de Tordesillas (1494). Los denominados *bandeirantes*, hombres armados en busca de riquezas naturales (madera tropical, oro, piedras) y mano de obra indígena, jugaron un papel importante en esta expansión.
- Entre 1580 y 1640 España y Portugal fueron unidos bajo una monarquía dual (Felipe II, Felipe III y Felipe IV), descartando temporalmente disputas territoriales entre ambas naciones.
- La firma del Tratado de Madrid en 1750 tomó a los ríos y cordilleras más conocidos como hitos de frontera, renunciando a líneas imaginarias y basándose por primera vez en el principio de *uti possidetis*. De la misma forma se firmó el Tratado de San Ildefonso en 1777.
- En 1808, bajo amenaza de los franceses, toda la corte real portuguesa decide trasladarse a Rio de Janeiro, donde en 1815 el príncipe regente Dom João se convierte en rey del nuevo Reino Unido de Brasil y Portugal. João VI decide regresar a Lisboa en 1821 mientras que su hijo Pedro se queda como regente. Finalmente en 1822 este último se hace coronar como Don Pedro I del Imperio de Brasil, independiente de la corona portuguesa. La instalación de una monarquía en Brasil ayudó a preservar la unidad de la ex colonia portuguesa – contrariamente a la ola de separatismo en los vecinos hispanos (republicanos).
- Ya bajo un régimen republicano, el canciller Barón de Rio Branco (1902-1912) construye una hábil política de demarcación de fronteras, basándose nuevamente en el principio de *uti possidetis* y de arbitraje internacional. De esta forma, Brasil consolida prácticamente todas sus fronteras, convirtiéndose en un país geopolíticamente satisfecho (Lima 2008b: 14-15).

**Mapa 1. Expansión territorial de Brasil**



**Fuente: Villegas 2012: 53**

Debido a su extensión, Brasil cuenta con varios recursos naturales que sostienen su economía y su comercio con otros países. De este modo, Brasil es el país con mayores reservas de agua dulce del mundo por la presencia del río Amazonas y una parte del acuífero guaraní en su territorio. Estas cuencas son aprovechadas, entre otros propósitos, para la generación de energía eléctrica como en el caso de las hidroeléctricas de Itaipú (río Paraná) y Tucuruí (Pará). Además, 58% del país está cubierto por bosques tropicales formando un enorme reservorio de biodiversidad – Brasil cuenta con 1,7 millones kilómetros cuadrados de áreas protegidas – aunque también fronteras vulnerables y porosas.

De allí el surgimiento de iniciativas como la firma del Pacto Amazónico en 1978; el proyecto “*Calha Norte*”<sup>31</sup> de 1985, que fortalece la presencia nacional en las regiones fronterizas del norte de Brasil mediante programas de poblamiento; y el proyecto Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia) inaugurado en 2002 (véase más adelante) (Pippia 2009: 26). Otro problema en este marco es la alta tasa de deforestación que alcanzó un promedio de 19500 kilómetros cuadrados entre 1996 y 2005 para luego bajar a 7000 kilómetros cuadrados para los años 2008 y 2009 como resultado de un sistema de inspección más eficiente (Delputte 2011: 116-117). Por otra parte, Brasil es el mayor productor de hierro del mundo, además de ser autosuficiente respecto a la industria petrolera. En relación con este último, en 2008 se descubrió frente a la bahía de Santos (Estado de São Paulo) y a una profundidad de casi siete mil metros, el campo petrolero más grande del hemisferio desde los últimos veinticinco años. Inicialmente se estimó que el descubrimiento aumentaría las reservas petroleras de Brasil con unos 33 billones de barriles de petróleo (sólo el campo de Tupí, desde 2011 llamado “campo de Lula”, contendría 6.5 billones) llevando el total de reservas petroleras de Brasil a 46 billones de barriles y posicionando al país como octavo del mundo en términos de reservas (Moniz Bandeira 2008: 1). Actualmente, se especula que en todo el campo se encontraría entre 100 y 150 billones de barriles explotables (Center for Global Energy Studies 2010). Sin embargo, el denominado proyecto *Pré-Sal* implicaría, por la enorme profundidad de las reservas y la presencia de una capa de dos kilómetros de sal, una mega-inversión de 224 mil millones de dólares (Margolis 2010) y enormes riesgos a nivel del medio ambiente.

### 3.1.2. Base socio-demográfica

Según el censo de 2010, Brasil cuenta con una población de 190’732,694 personas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2012b)<sup>32</sup> ubicándose en el quinto lugar del

---

<sup>31</sup> “*Calha Norte*” (o “canalón norte”) es un programa del Estado brasileño desarrollado por la Escuela Superior de Guerra de Brasil que se implementó a partir del año 1985. El objetivo del proyecto era la delimitación, el control y la protección de los territorios amazónicos del país, considerados esenciales para la concepción de seguridad brasileña en la trayectoria de Brasil hacia una potencia (Sahni 2007: 106-107). Actualmente, el programa está bajo el control del Ministerio de Defensa y atiende a alrededor de dos millones de personas agrupados en 196 municipios, ubicados en una franja fronteriza de 160 kilómetros de ancho y 6500 kilómetros de largo.

<sup>32</sup> Según el CIA Factbook de 2013 la población brasileña en julio de 2013 se estimó en 201 millones (CIA 2013).

mundo, sólo debajo de China, India, Estados Unidos e Indonesia. Se espera que la población brasileña se estabiliza en el año 2050 con un total de 260 millones, formando la sexta nación más poblada del mundo (Pakistán entraría en el *top 5* durante las próximas décadas) (Sotero y Armijo 2007: 68). Sin embargo, la mayoría de la población vive en las zonas costeras dejando al interior del país (sobre todo el norte y el oeste) relativamente despoblado. Los brasileños son en gran parte fruto de la migración y asimilación de diferentes culturas y razas: la población originaria, colonizadores portugueses y esclavos africanos a partir del siglo XVI y migrantes europeos, árabes y asiáticos a partir del siglo XIX.

Según el último reporte del PNUD (2013) la población brasileña ocupa la posición número 85 en el Índice de Desarrollo Humano, ubicándola en la categoría de “países con alto desarrollo” por arriba de Colombia (91) y la República Dominicana (96), pero por debajo de países como Ecuador (89) y Perú (77) (UNDP 2013: 144). Este indicador es el resultado de los relativamente bajos índices de gasto público en educación, esperanza de vida y tasa de alfabetización – sobre todo en la región nordeste. Sin embargo, durante la última década Brasil ha mostrado muchos avances en reducir la pobreza mediante programas sociales (tales como *Bolsa Familia*, *Fome Zero*, *Minha Casa* o el *Plan Brasil Sin Miseria*) que han resultado en una disminución del 35% en el año 2000 a 22% en el año 2010<sup>33</sup>. Según la encuestadora Datafolha en enero 2012, seis de cada diez ciudadanos mayores de 16 años pertenecen a la clase media llevando el total de esta clase a más de 105 millones de personas (en 2003 sólo representó 65 millones) (Escudero 2012: 7). Finalmente, el coeficiente Gini brasileño llegó a 0.519 en 2012, muy debajo del 0.633 de 1989 pero aun relativamente alto (CIA 2013 y World Bank 2013). La disminución de la desigualdad se originó en el hecho que en la última década, el ingreso de la mitad de la población más pobre creció 68% frente al aumento de sólo diez puntos entre el diez por ciento más rico (Escudero 2012: 9). Además, ha bajado la brecha de riqueza entre el nordeste y el sureste de 2.18% en el año 1999 a 1.83% en 2009<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Al igual que en Perú, en Brasil se divide la sociedad en cinco clases sociales siendo la A la más rica y la E la más pobre. Cuando en el año 1990 las clases D y E representaban 62% de los brasileños, en 2010 sólo representó 25% (Coronato y Moura 2012: 80).

<sup>34</sup> Revista *Época*, 23 de enero 2012, p. 80.

### 3.1.3. Base económica<sup>35</sup>

Sin duda, Brasil ha sido uno de los países más exitosos en aplicar el modelo ISI, puesto en marcha a partir de los años treinta hasta la “década perdida” de los ochenta. Desde 1945 hasta 1975, un periodo que algunos brasileños denominan como el “momento China” – el país tuvo un crecimiento promedio de 7.4% que incluso llegó a superar el 10% durante los años “milagrosos” de 1967-1973. Luego, desde 1974 hasta el final del siglo pasado, el crecimiento promedio sólo apunta los 3.7% (Sotero y Armijo 2007: 46).

La base del crecimiento actual de la economía brasileña ha sido el *Plan Real* de 1994. Este plan, implementado por el ex presidente Fernando Henrique Cardoso cuando fue Ministro de Hacienda, intentó reducir la inflación (2239% en 1994) por medio de privatizaciones, mayor apertura comercial y equilibrando el presupuesto gubernamental. A diferencia de proyectos similares ejecutados en Argentina, Bolivia y Perú, este plan se caracterizó por su enfoque gradualista, el consenso político y empresarial que lo sostenía y la popularidad en la población (Pippia 2009: 25). El éxito del *Plan Real* se manifestó en una reducción de la inflación (cuatro años después sólo sumó 8.2% anual) y por el superávit en la cuenta corriente que Brasil obtuvo a partir de 2003, abriendo la posibilidad de acumular reservas internacionales. Desde allí, incluso durante los gobiernos de Lula, Brasil mantuvo tres principios como pilares de su política macro-económica: una tasa de cambio flotante, un superávit presupuestario primario y una política monetaria anti-inflacionaria (Meyer 2011: 8). La resultante estabilidad financiera, junto con los altos precios de las materias primas y la expansión del mercado interno (absorbiendo el 80% de la producción nacional (Carvajal 2012: 196)), formaron la base del crecimiento económico de los últimos años.

A fines de 2011, el Centro de Investigaciones de Economía y Negocios (CEBR, con sede en Londres) afirmó que la economía brasileña se había convertido en la sexta del mundo después de haber pasado a Gran Bretaña. Dicha afirmación fue compartida por el Fondo Monetario Internacional además de ser aprovechada por la presidenta Rousseff quien anunció que su país iba a pasar a Francia en 2015 (Escudero 2012: 9). Algunos críticos replicaron que el anuncio coincidió con la recesión en Europa y que la apreciación excesiva

---

<sup>35</sup> Las cifras económicas de Brasil se basan en los datos proporcionados por el CIA The World Factbook (CIA, 2013).

del real prácticamente había empujado al país a la condición de sexta economía (Ídem: 11). Independientemente de la posición exacta de la economía brasileña, Brasil es considerado uno de los principales países emergentes y como tal forma parte de los llamados países BRIC<sup>36</sup>.

**Cuadro 1. Los países BRIC**

País	Populación millones	PIB (PPP) mil millones (USD)	PIB/cáp. (USD)	IED mil millones (USD)	IED/cáp. miles (USD)
Brasil	201	2349	12100	596	2965
Rusia	145	2555	18000	504	1765
India	1221	4761	3900	257	210
China	1350	12610	9300	1344	996

Fuente: CIA 2013

Actualmente, Brasil es el primer productor de los siguientes *commodities*: carne, café, azúcar, naranja (y zumo de naranja) y hierro y se posiciona en el segundo lugar en: soya, resinas, tabaco y bananas. Además, es un líder en la siderurgia, construcción de aviones, el desarrollo de motores mixtos (que funcionan a base de combustibles fósiles y biocombustibles) y la exploración de petróleo en aguas ultra-profundas. Los principales socios para sus exportaciones en el año 2012 eran: China (17%), Estados Unidos (10,8%) y Argentina (7,5%). En cambio, los principales socios de importación fueron: Estados Unidos (15,1%), China (14,5%) y Argentina (7,5%). Según Forbes Global 2000, en el año 2011 hubo cuatro empresas brasileñas en el top 100 del mundo: la petrolera Petrobras (en octavo lugar), los bancos Banco Bradesco (46) y Banco do Brasil (51) y la empresa minera Vale (53) (Forbes 2011). Finalmente, la inflación de 2010 llegó a 5% y en el mismo año hubo un crecimiento del producto nacional de 7,5%. Sin embargo, el crecimiento promedio de los diez últimos años sólo llegó a 3,6%, la tasa más baja de los países BRIC y muy por debajo

<sup>36</sup> La sigla **BRIC** (Brasil, Rusia, India y China) fue usada por primera vez en una tesis de Goldman Sachs de 2001 titulado “Dreaming with BRICs: the path to 2050” donde los autores afirmaron que estos cuatro países tienen el potencial de formar un bloque económico de mayor impacto que los actuales integrantes del G7/8 para el año 2050. Deliberadamente, México y Corea del Sur no fueron incluidos en el grupo por contar con la membresía de la OCDE. A partir del año 2009 hubo reuniones anuales entre los cuatro países y en 2011 se incluyó Sudáfrica por lo cual el grupo actualmente se denomina como BRICS.

de países en la región como Colombia, Chile, Perú o Uruguay<sup>37</sup>. Obviamente esto tiene que ver con el hecho de que Brasil, contrariamente a otros países, completó su transformación de economía primaria a industrializada hace ya más de tres décadas. Por otro lado, el crecimiento mediocre tiene que ver con algunos problemas estructurales en la economía brasileña tales como el costo elevado del aparato estatal, la baja tasa de inversión agregada, la pobre calidad del sistema educativo y la falta de innovación tecnológica resultando en una pérdida de competitividad durante la última década (Sotero y Armijo 2007: 66-68) – no obstante las mejoras en los indicadores socio-económicos en el mismo periodo.

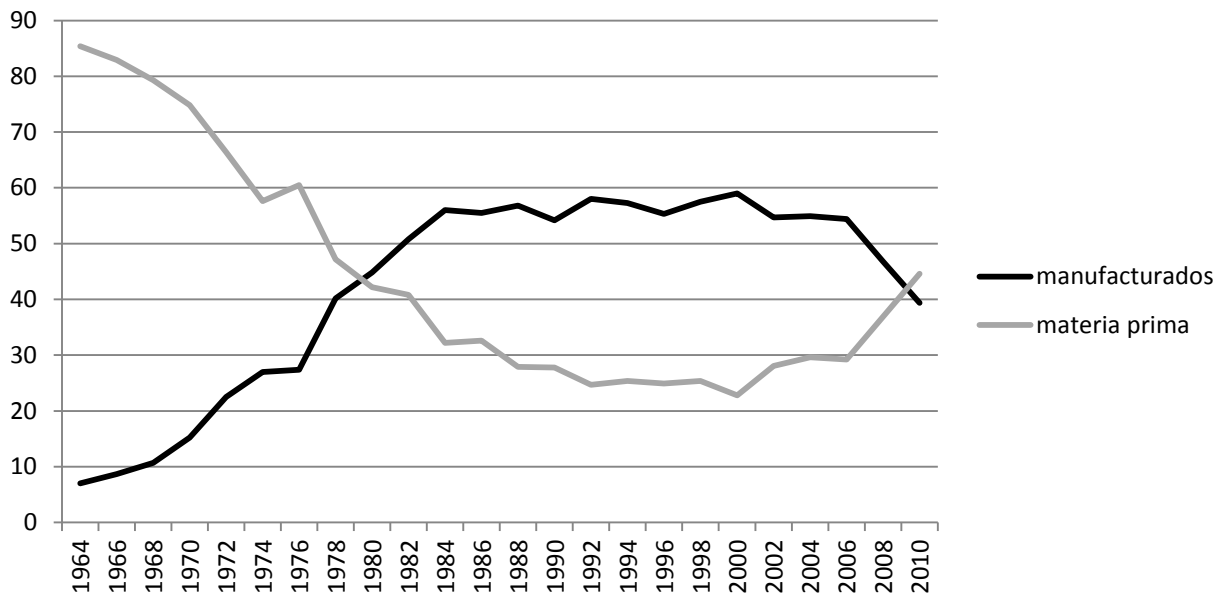
Otro punto de creciente preocupación en los economistas brasileños es la aparente *recommoditización* de las exportaciones: en 2010 volvió a exportar más *commodities* que bienes manufacturados por primera vez desde 1978 (véase gráfico 2). Aparte de la apreciación del real frente al dólar, este fenómeno está muy relacionado con el hecho de que desde el mismo año, China ha desplazado a Estados Unidos como principal socio comercial. Andrés Malamud apunta lo siguiente sobre el tema: “[...] la economía brasileña crece a altas tasas porque está cada vez más desvinculada del anémico Occidente y más ligada a los grandes mercados emergentes, especialmente China, pero esto tiene un costo en términos de estructura productiva y exportadora” (Malamud 2011b: 177). Más de 70% de las exportaciones brasileñas hacia China consisten en hierro, acero y soya (Leon-Manriquez 2005: 36-37). Paralelamente a esta evolución, el componente industrial como parte del PIB cayó a sólo 15.5% en 2009, la tasa más baja desde 1947 (Pereira y Neves 2011: 16). En el lado positivo, en 2006 el capital exportado había superado por primera vez en la historia del país al capital importado (Woodrow Wilson Center 2008: 9). Finalmente, cabe mencionar que luego de la crisis internacional de 2008, Brasil ha aplicado de forma creciente prácticas proteccionistas, sobre todo a nivel de bienes industriales, por medio del aumento de tarifas y mecanismos de defensa comercial<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> El crecimiento económico en Brasil para el año 2011 fue de 2,7%, mientras que para el año 2012 sólo llegó a 0,9% (CIA, 2013).

<sup>38</sup> Por tratarse mayormente de la protección de sectores industriales, los países sudamericanos se han visto relativamente pocos afectados por dichas medidas – con la excepción de Argentina. Por otro lado, la menor protección del sector agrícola tiene que ver con la dinámica de la competitividad, así como con el uso más frecuente de medidas proteccionistas no tarifarias, del tipo sanitario y fitosanitario (Oliveira 2012: 8).

Gráfico 2. Exportaciones por factor agregado 1964-2010 (millones de USD)



Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 2012

### 3.1.4. Base militar

Por las dimensiones del país, su población y economía, Brasil tiene, en términos absolutos, el aparato militar más grande de la región sudamericana, con 326400 efectivos militares y un presupuesto anual de aproximadamente 28096 millones de dólares<sup>39</sup>. En términos relativos, sin embargo, la mayoría de sus indicadores están por debajo de los niveles de sus países vecinos.

Después de la democratización de la política brasileña, se redujo el presupuesto militar en relación al producto interno bruto: mientras que en el año 1988 todavía representaba 2,1 %, cuatro años después sólo llegó a 1,2%. Además, el país introdujo una cláusula inmodificable en la nueva constitución de 1988 prohibiéndose la producción de armas nucleares y abrió sus instalaciones de energía nuclear a Argentina en el marco de

<sup>39</sup> Según cifras del año 2010 del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), Brasil estuvo en la onceava posición después de Estados Unidos, China, Japón, India, Francia, Alemania, Italia, Rusia, Reino Unido y Arabia Saudí (no hay cifras oficiales de Corea del Norte). A nivel mundial, le sigue Corea del Sur con 24270 millones de dólares y en América Latina Colombia con 9191 millones (SIPRI, 2011).



inspecciones mutuas<sup>40</sup>. Durante los últimos años el promedio de gasto militar se encuentra entre el 1,5 y 1,6% del PIB. Esta cifra está muy por debajo de las cifras alcanzadas por otros países de la región como Colombia (3,7%) y Chile (3,5%) (SIPRI 2011). También a nivel del número de soldados per cápita, Brasil no llega al promedio regional de 28, donde destaca Uruguay con 73 y Colombia con 59 soldados (Valdivieso 2010: 37). Además, en números absolutos, los otros países de la región superan a Brasil en cuanto a la cantidad de plataformas de armas (como carros de combate, submarinos y aviación de combate) (Pippia 2009: 28). Por otra parte, desde los años setenta Brasil ha sido un productor importante de armas, sobre todo para la exportación hacia el Medio Oriente, África y América Latina. Entre las empresas más importantes de producción de armas figuran Embraer (aviones Xavante, Bandeirante y Xingu), Helibras (helicópteros Puma), Engesa (vehículos Cascavel), Avibras, Bernardini (ambos misiles y cohetes) y Forjas Taurus (armas ligeras). En el año 2011 el país se convirtió en el cuarto productor de armas ligeras a nivel mundial después de Estados Unidos, Italia y Alemania, triplicando la producción desde 2005 por un valor de 293 millones de dólares en el año 2011 (Santini y Viana 2012).

Por su misma condición geográfica e histórica (a pesar de tener diez vecinos, con ninguno hubo guerras durante el último siglo), Brasil no ha aspirado a ser una potencia militar. Sin embargo, muchos observadores coinciden en que el dispositivo militar actual del país no corresponde con su clara proyección a largo plazo de ser una potencia global. En este tema, Pippia afirma lo siguiente: “[...] para ingresar a las grandes ligas, objetivo que bien podría estar representado por la obtención de una silla permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, Brasil necesita desarrollar un poder de disuasión real. [...] El poder militar de Brasil es cuantitativo y no cualitativo. Su poder es suficiente para disuadir a sus vecinos pero insuficiente para proyectar poder con capacidad efectiva e inadecuado para generar una disuasión real frente a un *First Class Power*” (Pippia 2009: 28).

En lo que fue visto como un primer afán de contrarrestar esta situación, en el año 2005 se aprobó el decreto 5484 lanzando el *Documento de Política de Defensa Nacional*. En él se

---

<sup>40</sup> Bajo el gobierno militar, Brasil había desarrollado en secreto un programa de desarrollo de armas nucleares con el propósito de aterrar a Argentina. Además, hasta fines de los años ochenta rechazó la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear defendiendo el derecho de cada país de producir u obtener armas nucleares.

estipuló que las prioridades estratégicas para Brasil eran la Amazonía (entre otros por el impacto de la guerra civil colombiana, los grupos guerrilleros y el narcotráfico) y el Atlántico Sur (por su papel crucial a nivel comercial y sus recursos naturales) siendo necesarios no sólo recursos humanos y económicos sino también tecnología y armas. Además se reconoció la creciente existencia de amenazas no tradicionales, tales como terrorismo y actividades ilícitas organizadas y se priorizó la creación de una fuerza de despliegue rápido así como un papel creciente de Brasil en las operaciones de paz (Lima y Hirst 2006: 37). Luego, en 2008, se estableció el *Programa Nacional de Defensa* con el objetivo de subsanar los principales problemas de las fuerzas armadas (tales como la reducida interoperabilidad entre los diferentes cuerpos y la urgente modernización del aparato). Además de plantear un incremento del presupuesto militar hasta 2,5% del producto nacional, la marina fue encargada de desarrollar una fuerza para proteger las costas atlánticas ricas en petróleo (Albarracín 2011: 11-12). En este marco, Brasil firmó una histórica “alianza estratégica” con Francia en 2009, previendo en la compra de 50 helicópteros (a ser manufacturados en Brasil), 5 submarinos *Scorpène* (entre los cuales uno a propulsión nuclear) y 36 aviones caza *Rafale* – aparte de una transferencia de tecnología que aspira a fortalecer su industria bélica (Flemes 2008: 5)<sup>41</sup>.

**Cuadro 2. Datos principales de los países sudamericanos.**

	Superficie	población (millones)	PIB per cápita (USD)	posición IDH	efectivos militares	% gasto militar/PBI
Argentina	2791446	42,61	18400	45	76000	1,0
Bolivia	1098581	10,46	5200	108	46100	2,0
Brasil	<b>8514877</b>	<b>201,01</b>	12100	85	<b>326400</b>	1,6
Chile	756102	17,22	<b>18700</b>	<b>40</b>	60500	3,5
Colombia	1141748	45,75	11000	91	267000	<b>3,7</b>
Ecuador	283560	15,44	10200	89	58000	3,4
Guyana	214970	0,74	8100	118	1100	0,8
Paraguay	406750	6,62	6200	111	10600	0,9
Perú	1285220	29,85	10900	77	114000	1,4

<sup>41</sup> Este acuerdo originó un *impasse* con Washington, ocasionando la suspensión temporal de la adquisición de los aviones franceses. Un año después, en abril 2010, Brasil firma un convenio militar con Estados Unidos (Carvajal 2012: 195).

Surinam	163270	0,57	12600	105	1840	-
Uruguay	176220	3,32	16200	51	25300	1,6
Venezuela	916445	28,46	13800	71	92000	1,3

Fuente: CIA 2013; SIPRI 2011; UNDP 2013.

### 3.1.5. Poder blando<sup>42</sup>

Sin duda, una de las principales formas de *soft power* de Brasil le es otorgada por su participación en la agenda internacional. Como se señala en el capítulo 3.2., uno de los principios históricos de la política exterior brasileña ha sido el multilateralismo. De esta forma, durante las últimas décadas Brasil ha jugado un papel primordial en temas como comercio (y más específicamente su lucha contra los subsidios agrícolas y las medidas anti-dumping en foros como la OMC y el G-20<sup>43</sup>), el uso de biocombustibles (etanol), el acceso a medicamentos contra enfermedades epidémicas (especialmente el SIDA) y otros temas en su representación como país en desarrollo (Pippia 2009: 28). Esta participación está basada en el gran profesionalismo de Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, ampliamente reconocido en el mundo. Un punto crítico en este marco puede ser la eventual tensión entre su condición de país en vía de desarrollo y su aspiración a ser una gran potencia (véase más adelante).

Además, gracias a su crecimiento económico de los últimos años, Brasil se ha hecho conocer como un importante actor en la asistencia internacional a través de la ABC, la Agencia Brasileña de Cooperación. El 76% de esta asistencia internacional está dirigida hacia otros países del continente, como Haití, Paraguay, Guatemala y Perú. Por otro lado, el país ha mostrado un mayor protagonismo internacional por su participación en diversas operaciones de paz de las Naciones Unidas<sup>44</sup>, como las de Angola (UNAVEM; con 1300

<sup>42</sup> El concepto de poder blando o “soft power” fue definido por Joseph Nye como la capacidad de una nación de estructurar una situación de forma tal que otras naciones desarrollen preferencias o definan sus intereses de forma coherente con aquella nación. Este tipo de poder tiene a surgir de recursos tales como la atracción cultural, la ideología o las reglas e instituciones de los regímenes internacionales (Nye 1991: 84).

<sup>43</sup> El *Grupo de 20* es un grupo de presión fundado en 2003 que busca la eliminación o reducción de los subsidios agrícolas por parte de las economías desarrolladas como EE.UU. y la UE donde Brasil es considerado un país clave.

<sup>44</sup> Aunque Brasil fue un participante entusiasta en misiones de paz de “primera generación” (según el Capítulo VI del Tratado de la ONU), el país nunca participó en las denominadas misiones del

soldados enviados, la mayor fuerza militar brasileña en el exterior desde la Segunda Guerra Mundial), Mozambique (ONUMOZ), ex-Yugoslavia (UNPROFOR), El Salvador (ONUSAL), Guatemala (MINUGUA) y, últimamente, Haití (MINUSTAH, la cual preside) (Lechini y Giaccaglia 2010: 62). Finalmente, Brasil ocupó un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU durante catorce años no consecutivos entre 1945 y 1996 – lo que lo convierte en el miembro no permanente con mayor presencia en dicho organismo (Lima y Hirst 2006: 28). Otro factor que otorga una cierta dosis de poder blando a Brasil incluye el actual modelo económico (a veces denominado como “modelo brasileño” o “socialdemocracia del sur”), que sirve como un ejemplo para otras economías en vía de desarrollo, tal como se evidenció durante la campaña electoral de 2011 en Perú (Sorj y Fausto 2011: 9). En este marco, el ex presidente Lula da Silva jugó un papel muy importante como símbolo de un nuevo Brasil, confiado en sí mismo.

Un tercer elemento importante actualmente es el medio ambiente. Aunque Brasil todavía lucha contra la deforestación masiva en la región amazónica, el país muestra un perfil ambiental favorable: es responsable de sólo 1% de las emisiones de dióxido de carbono (contra 22% de EE.UU., 18% de China y 6% de Rusia), 1.9 toneladas métricas de CO<sub>2</sub> per cápita (el promedio de los países desarrollados es de 11.2 y de los en vía de desarrollo 1.9), sólo 11% de su producción eléctrica viene de combustibles fósiles (83% proviene de energía hidráulica) y casi 27% de su uso total de energía viene de recursos renovables de biomasa, particularmente etanol a base de caña de azúcar (Sotero y Armijo 2007: 60). Actualmente, Brasil es un líder mundial en la producción, tecnología y exportación de este combustible, que sería hasta cinco veces más eficiente que su equivalente en Estados Unidos, que está hecho de maíz (Ídem: 61). Este perfil incluso llevó a la siguiente afirmación por el diplomático brasileño Rubens Ricupero: “Brazil has everything to be an environmental power, which is, by the way, the only area in which our aspiration to be a great power is realistic” (Ibídem).

---

capítulo VII – es decir las intervenciones como respuesta a una amenaza a la paz o a un acto de agresión – tal como se evidenció durante el genocidio en Ruanda (1994). Brasil además ha sido muy crítico ante la imposición de sanciones, como en el caso de Irak (1990) o Irán (2006) (Daudelin y Burges 2011: 48-49).

Finalmente, para algunos Brasil tiene poder blando por ser un país con mucha descendencia africana (particularmente en sus relaciones con los países africanos), lusófono (Brasil es el país más importante de la *Comunidad de Países de Lengua Portuguesa* que también cuenta con la afiliación de Angola, Mozambique, Portugal entre otros países más pequeños) y por sus grandes éxitos en el deporte. Indudablemente, la organización de la Copa Mundial de Fútbol en 2014 y las Olimpiadas dos años después le dará más de este tipo de *soft power*, al igual que China en 2008.

### 3.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Antes de profundizar el tema de la política sudamericana de Brasil (3.3.), es necesario conocer las características generales de la política exterior brasileña. La mayoría de manuales de política exterior de Brasil suele distinguir tres etapas (“paradigmas”) históricas: el paradigma liberal-conservador desde la independencia en 1822 hasta 1929, el paradigma del Estado desarrollista de 1930 hasta 1989 y finalmente el paradigma del Estado post-desarrollista de 1990 hasta el presente (Betancourt Rivera 2003: 15-16). En el marco de este trabajo sólo consideraré dos fases, la primera hasta el final de los ochenta y caracterizado por el profundo legado del Barón de Rio Branco y conceptos como la “*autonomia pela distância*” de los años setenta y una segunda etapa arrancando a partir de los años noventa y distinguida por la denominada “*autonomia pela integração*”<sup>45</sup>.

#### 3.2.1. Etapa 1900 - 1990

Indudablemente la persona que más ha aportado a la definición de la política exterior brasileña fue José María da Silva Paranhos Junior (1845-1912), mejor conocido como el *Barão do Rio Branco* y considerado como el “padre de la diplomacia brasileña”<sup>46</sup>. El Barón

<sup>45</sup> Obviamente no hay fechas exactas donde termina la primera fase y cuando empieza la segunda. En este marco son importantes las fechas 1985 (democratización del país) y 1989-‘91 (fin de la Guerra Fría y el inicio del auge globalista)

<sup>46</sup> El Barón de Rio Branco (1845-1912) – su nombre verdadero fue José Maria da Silva Paranhos Junior – empezó su carrera diplomática bajo el régimen imperial. Luego fue representante y consejero del gobierno (republicano) en arbitrajes internacionales y finalmente se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores a lo largo de cuatro gobiernos desde 1902 hasta su muerte en

de Rio Branco determinó la política exterior brasileña en por lo menos cuatro aspectos importantes: (1) fijó, de forma pacífica, gran parte de las fronteras con los vecinos, (2) inició una política de alianza con Estados Unidos, (3) abogó por el multilateralismo y (4) institucionalizó Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>47</sup>. En relación con el primer punto, se hablará con más detalle en el capítulo 3.3. al estar ligado a la política sudamericana de Brasil.

En lo que concierne la alianza con Estados Unidos, significó un gran cambio para su época ya que desde el inicio de su existencia, Brasil había mantenido relaciones muy estrechas con las naciones europeas – tanto a nivel político, económico, como cultural. La nueva alianza tuvo diferentes motivos. En primer lugar era una medida para liberarse de la preponderancia de las potencias europeas en sus relaciones políticas (el Barón de Rio Branco falleció antes de la Primera Guerra Mundial). Desde esta relación con Europa, Sean Burges expresa así la política pro Estados Unidos del Barón:

Perhaps of a greater threat than an alliance of the fractious Spanish-speaking South American republics was an opportunistic raid by a resource-hungry European power. With an extensive coastline and meager navy, Brazil was essentially defenseless against a concerted and well-armed invasion. Rio Branco's solution was to form a strategic alliance by wrapping his country in the mantle of the Monroe Doctrine; he actively informed the world that Brazil accepted the Americas as the exclusive preserve of U.S. influence and assured Washington that it could count on Brazilian support in international fora. Twenty-five years of diplomatic postings in Europe and the United States had allowed the Baron to conduct a comparative analysis of the new and old worlds, leading him to conclude that the United States was ascending and that North America would become the locus of international power in the twentieth century. (Burges 2009: 18-19)

De cierto modo, el americanismo del inicio del siglo veinte era una de las primeras manifestaciones de *universalismo*, hasta hoy uno de los conceptos más cruciales de la

---

1912. Aunque recibió el título de “Barón de Rio Branco” durante la época imperial, lo siguió usando después de 1889 para enfatizar sus convicciones monárquicas.

<sup>47</sup> El nombre de “Itamaraty” refiere al palacio histórico en Rio de Janeiro que albergaba al Ministerio hasta el 1970. El edificio moderno en Brasilia, diseñado por el arquitecto Óscar Niemeyer y terminada en 1970, donde están ubicadas las actuales instalaciones del Ministerio, lleva el mismo nombre – aunque su nombre oficial fue “Palacio de los Arcos”.

política exterior de Brasil. Generalmente, por universalismo se entiende la apertura a relaciones con todos los países del mundo sin considerar su ubicación geográfica, su tipo de gobierno o su política económica (Saraiva 2009: 104). Según Celso Lafer: “[a idéia de universalismo] representa a pluridade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas, simboliza a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar, dilatar os canais de diálogo com o mundo” (Vigevani y Favaron 2008: 6).

En segundo lugar, la construcción de una relación especial con Estados Unidos respondió a una lógica económica ya que este país paulatinamente había reemplazado a Europa como mayor socio comercial de Brasil creando así una complementariedad económica entre los dos países. Así, en la primera mitad del siglo veinte la economía brasileña dependía por un 60 a 70 por ciento de la exportación del café y en igual proporción del mercado estadounidense (Moniz Bandeira 2003: 144). Por otra parte, un acercamiento a Washington era visto como una forma de contrapesar la potencia de Argentina que todavía superó a Brasil hasta la primera parte de los años sesenta, tanto en términos económicos como en prestigio internacional (Russell y Tokatlián 2004: 18).

Finalmente, para el Barón de Río Branco, el camino histórico recorrido por Estados Unidos era un ejemplo a seguir que además, como nación, compartía muchas características con Brasil en términos de territorio, de etnicidad, de diversidad cultural y de su posición entre los países hispánicos, constituyéndose en su contrapartida en América Latina (Saraiva 2009: 105-106). Sin embargo, es importante resaltar que el Barón de Rio Branco tomó la decisión de fortalecer la relación con Washington en el contexto de un mundo multipolar, sin que esta excluyera otras alianzas en la región, particularmente la relación con Argentina (Hirst 2005: 2-3).

Por otro lado, la relación especial con Washington era vista como clave para un papel más importante de Brasil en la región: “In an era of slow ocean transport and unreliable telecommunications, Rio Branco recognized that Washington would need an interlocutor in South America if the precepts of the Monroe Doctrine were to remain workable, a role which Rio Branco was happy to see filled by Brazil. Although the Baron did want peaceful relations with the rest of South America, he was clear that Brazil should have a prominent

role, a position that would emulate US leadership in Central America and the Caribbean” (Borges 2009: 19). De esta forma, mientras que los brasileños defendieron la doctrina de Monroe, según Lafer, “in the Brazilian view, this should not be taken as a unilateral declaration by the United States, but rather as part of the International Law of the Americas, applicable through cooperative and joint action on the part of the main American republics” (Lafer 2000b: 8).

Aunque la relación con Estados Unidos formó (junto con Argentina, véase capítulo 3.3) una de las piedras angulares de la política brasileña durante todo el último siglo, obviamente hubo algunas fluctuaciones en dicha relación. En este marco, Monica Hirst habla de cuatro etapas históricas: la etapa de “alianza no escrita” (desde la fundación de la república hasta los años cuarenta), el alineamiento (desde 1942 hasta 1977), la autonomía (de 1977 hasta 1990) y el ajuste (de 1990 hasta el final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso) (Carvalho 2007: 219). Además, incluso durante las épocas de mejor entendimiento, la relación especial con Estados Unidos nunca se convirtió en una mera aceptación pasiva de la hegemonía norteamericana— sobre todo cuando se trataba de la zona que Brasil consideró como su área de influencia, Sudamérica (véase 3.3.). Lo que Brasil siempre pretendió fue superar el estatus de poder regional y convertirse en una gran potencia (Moniz Bandeira 2004: 366). En este sentido, Brasil nunca se convirtió en un aliado como Australia, África del Sur o incluso Turquía. Sin embargo, la mutua percepción que ambos se necesitaban evitó que en algún momento surgiera una confrontación abierta.

Después de haber llevado una política pragmática con el objetivo de sacar provecho tanto de Estados Unidos como del *Tercer Reich*, Getulio Vargas (1930-1945) se alineó con Roosevelt a partir de 1942 luego de la firma de los acuerdos de Washington, que incluían un préstamo de cien millones de dólares para la construcción de una planta de acero en Volta Redonda (Hirst 2005: 5). En el mismo año, los dos países firmaron un acuerdo militar secreto y Brasil le otorgó a Estados Unidos una base naval en Natal<sup>48</sup>. Finalmente el país se convirtió en el único país latinoamericano en participar en la Segunda Guerra Mundial con el envío, en 1943, de una Fuerza Expedicionaria a Italia de apoyo a los norteamericanos.

---

<sup>48</sup> Es importante apuntar que el nordeste brasileño fue la alternativa más importante frente al Atlántico Norte para cruzar del continente americano a Europa y África.



Un factor decisivo para Vargas eran las ventajas que trajo este alineamiento, tales como un aumento en las exportaciones de materias primas y un bono diplomático en la construcción de un nuevo orden mundial post-guerra (Lafer 2000b: 11). Lamentablemente, las altas expectativas brasileñas de recibir algún tipo de reconocimiento se vieron frustradas al percibir que las prioridades estadounidenses después de la guerra estaban en Europa y no en América Latina. Así, a pesar de la promesa de Roosevelt de incluir a Brasil como sexto miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (Alcalde 2011: 11), Brasil sólo obtuvo el derecho simbólico de abrir anualmente la Asamblea General. Una vez empezada la Guerra Fría, la atención de Washington giró hacia Europa y Asia y el papel de Brasil para Estados Unidos cambió de aliado activo a exportadora de materias primas y apoyo en foros internacionales. Aún más amargo para los brasileños fue el acercamiento de Washington a Buenos Aires a partir de 1947, afectando claramente los flujos norteamericanos de asistencia económica y militar a Brasil y el equilibrio estratégico en la región platense (Burges 2009: 21). Sin embargo, Brasil continuó alineado con Estados Unidos, aparte de algunos periodos excepcionales, hasta el año 1977.

Bajo el nuevo gobierno del Mariscal Gaspar Dutra (1946-1951), se llevó a cabo una política anti-comunista (mediante la prohibición del Partido Comunista, una interrupción de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y apoyo a Washington durante la guerra coreana) y se abrió la economía para inversiones extranjeras, mayormente de origen norteamericano. Además, Brasil jugó un papel importante, junto a Estados Unidos, en la construcción de un sistema interamericano durante la Conferencia de Rio de Janeiro de 1947, que llevó a la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y la Conferencia de Bogotá de 1948, donde se creó la Organización de Estados Americanos (OEA). Aunque la política del presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) fue menos dogmática en términos de la división este-oeste en el mundo, los brasileños se mantuvieron leales a la doctrina de seguridad norteamericana y su apoyo a Washington. Kubitschek además lanzó la Operación Panamericana en 1958, en su búsqueda de fomentar el desarrollo nacional a través de cooperación regional y ayuda americana. Sin duda, la propuesta de la operación logró el establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sirvió como inspiración de la Alianza del Progreso de Kennedy pero no llegó a los resultados esperados en Brasil, sobre todo por la relativa indiferencia norteamericana hacia

su mayor aliado de la región. Paulatinamente, esta actitud llevó al surgimiento de una política exterior brasileña más independiente buscando nuevos mercados, ayuda externa y cooperación militar – mayormente en Europa Occidental (Ídem: 22-23). Aunque el sucesor de Kubitschek, Jânio Quadros (1961) fue el primero en inaugurar, por lo menos en la retórica, una “*política externa independente*”, le tocó a su vicepresidente y sucesor João Goulart llevar por primera vez una política exterior más autónoma, entre otros, mediante una posición más independiente hacia la revolución cubana, y una política económica más nacionalista, afectando los intereses estadounidenses. Esto explica el apoyo (no sólo político sino también mediante la provisión de armas) de Washington al golpe militar de 1964, que llevó al poder una línea política totalmente alineada con Estados Unidos. Así, el primer presidente militar Castelo Branco (1964-1967) no sólo rompió con Cuba y China sino que también defendió la formación de la Fuerza Interamericana de Paz en el marco de la OEA (1965), participó en la invasión de la República Dominicana (1965) e incluso consideró el envío de militares brasileños a Vietnam (Hirst 2005: 7). Esta política de “*O que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil*”, una frase repetida por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Juracy Malgalhães (1966-1967), coincidió con la visión del geopolítico brasileño Golbery de Couto e Silva sobre Brasil como un “satélite privilegiado” de Estados Unidos, es decir un bastión de estabilidad socio-política con un papel hegemónico anticomunista en la región (Alcalde 2011: 4-5; Moniz Bandeira 2005: 366). Aunque esta política generó la teoría del sub-imperialismo en los países vecinos (véase capítulo 3.3), el modelo brasileño de desarrollo y seguridad nacional pronto fue copiado en Argentina, luego del golpe militar de 1966.

Recién en los años setenta, Brasil desarrollaría una política exterior más autónoma. Fue a partir de los gobiernos militares de Emilio Médici (1969-1974) y Ernesto Geisel (1974-1978), el último bajo el paradigma de “pragmatismo responsable”, que esta política echó raíz. Además de ser una expresión de decepción hacia la política estadounidense, la política independiente también estuvo relacionada con otro factor, tal como afirma Burges:

The accompanying boom in the production and export of manufactured goods corresponded with the height of the military government, giving the nationalist Médici presidency (1969-1974) a high degree of optimism and reviving public perceptions that Brazil might be on its way to becoming a world power. This in turn raised concern within the military that

excessive reliance on the United States for training and equipment was undermining Brazil's strategic autonomy, particularly with respect to the country's ability to position itself and act as the dominant player in South America and a potent force in the South Atlantic. (Burgess 2009: 24-25)

Concretamente, el distanciamiento de Estados Unidos durante los años setenta se manifestó en la existencia de diferentes visiones sobre el nivel de libertad de comercio, propiedad intelectual, tratados de no proliferación nuclear<sup>49</sup>, derechos humanos, medio ambiente y política africana (durante las guerras de liberación en las ex colonias portuguesas) (Villa y Viana 2008: 78-79; Abreu 1993: 4-6). Sin embargo, el acontecimiento que más molestia causó en Washington y dañó las relaciones bilaterales, fue el acuerdo de 1975 entre Brasil y Alemania Occidental sobre cooperación en el uso pacífico de energía nuclear.

Un tercer concepto que surgió en la política exterior brasileña desde el Barón de Rio Branco fue el *multilateralismo*, entendido como una activa participación en instituciones y foros internacionales. En primer lugar, esta política coincidía con los principios de pacifismo, no intervención, solidaridad internacional y respeto por las normas jurídicas internacionales. Por otro lado Brasil consideró el multilateralismo como un método para contrarrestar la omnipotencia de algunos países grandes. Así, durante la segunda Conferencia de Paz de la Haya en 1907, el delegado brasileño Ruy Barbosa ya había reclamado la igualdad de Estados y un mayor rol para Brasil en la elaboración de normas internacionales, desafiando de esta forma las potencias de la época (Alemania, Francia, Inglaterra, Rusia, Austria y Estados Unidos) (Lafer 2000b: 8). Brasil tomó una posición similar cuando participó, como único país latinoamericano, en las conferencias post-guerra de 1919 en París y luego, hasta su retiro en 1926, en la Sociedad de Naciones<sup>50</sup>. Soares de Lima declara lo siguiente sobre esta participación: "Brazil was the only South American nation to take part in the First World War as a belligerent country, and this assured its presence at the Paris peace conference in 1919. Brazil sought to reform the incipient collective security system created by the League of Nations. It presented itself as a

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, Brasil rechazó la firma del Tratado de Tlatelolco para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina de 1967 y del Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968.

<sup>50</sup> Brasil se retiró de la Sociedad en julio 1926 por no haber obtenido el status de miembro permanente del consejo de dicho organismo, mientras que Alemania sí era permitido como miembro permanente en el mismo año.

mediator between the great powers and the smaller nations, defending the rights of the latter and, simultaneously, positioning itself to assume a status equivalent to that of the former” (Lima y Hirst 2006: 25). En esta afirmación se ve claramente que con el multilateralismo Brasil además buscó realizar su deseo de ser aceptado como un “leader among states and a shaper of the world order” para usar las palabras de Burges (Burges 2009: 18). Este cumplimiento del destino de ser grande o de ocupar un lugar especial en la escena internacional continuó en la política exterior brasileña durante todo el siglo XX y fue expresado por personas como João Augusto de Araujo Castro<sup>51</sup>, cuando destacó que “pocos países en el mundo tienen el potencial de Brasil para la trascendencia diplomática. [...] ningún país puede escapar de su destino; para bien o para mal, Brasil está condenado a su grandeza” (Saraiva 2009: 105).

Después de la Segunda Guerra Mundial, Brasil continuó su política de defensa del multilateralismo cuando el país se convirtió en miembro fundador de la ONU y como una de las 56 naciones representadas en la Conferencia de La Habana – donde se creó el GATT, precursor de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, durante la Guerra Fría, afirma Lima: “Brazil adopted a low-key position on matters of international peace and security and it was only in the following period that the country came to assume a more proactive stance. In contrast, its role in trade and development negotiations has been consistently active since 1945” (Lima y Hirst 2006: 26). Como consecuencia de su convicción de que la seguridad internacional sólo puede ser alcanzada a través del desarrollo (Lima 2005: 17), en la década de los sesenta y setenta, el multilateralismo brasileño formó parte de su paradigma desarrollista (véase más adelante).

Una cuarta y última aportación del Barón de Rio Branco fue su papel en la institucionalización de *Itamaraty*, el Ministerio de Relaciones Exteriores, dándole una reputación de alto profesionalismo y preparación, admirado tanto dentro como fuera de Brasil. Además, según Celso Lafer, el Barón de Rio Branco inspiró un estilo de actitud diplomática de “moderación constructiva” que coincide con lo que Gelson Fonseca Jr. formuló como “the capacity to de-dramatize the foreign policy agenda, that is, to reduce

---

<sup>51</sup> João Augusto de Araújo Castro (1919-1975) fue un diplomático brasileño y ministro de relaciones exteriores durante el gobierno de João Goulart (1961-1964).

conflicts, crises and difficulties to their diplomatic bedrock” (Lafer 2000b: 5-6). Además de relacionarse con la alta valorización de la diplomacia, las leyes y el multilateralismo como métodos de enfrentar cualquier tipo de conflicto internacional, esta característica le dio una porción considerable de *soft power* a Brasil. Por otro lado, desde el inicio del siglo veinte, la política exterior fue concebida como una política de Estado asignando a Itamaraty un alto grado de autonomía burocrática en relación con los demás entidades estatales, el mundo político e incluso la sociedad civil (Cason y Power 2006: 5; Grabendorff 2010: 162). El apoliticismo del Ministerio, en el sentido de que la política exterior generalmente no formó el objeto de enfrentamientos internos, hizo que incluso durante los gobiernos militares los paradigmas de la política exterior quedaron intactos (Grabendorff 2010: 160). Finalmente, Itamaraty recibió una posición monopólica para determinar y controlar no sólo el diseño y la ejecución de la política exterior sino también de la política comercial. Cason y Power afirman que:

Prior to 1994, Brazilian presidents were highly dependent on the MRE [Itamaraty] and accorded the ministry an impressive degree of autonomy in policy making. Most important, international negotiations were handled directly by the Minister of Foreign Relations and/or top officials of MRE and its key embassies around the world. Presidents travelled little, and to the extent that they were involved in diplomacy at all it was in the context of carefully stage-managed summits and state visits where outcomes were generally prenegotiated. (Cason y Power 2006: 8)

Aunque gran parte de los aspectos de la política exterior promovida por el Barón de Rio Branco (relaciones pacíficas con los vecinos, relación especial con Estados Unidos, multilateralismo y un Ministerio de Relaciones Exteriores profesional, autónomo y apolítico) siguen en pie hasta ahora – o por lo menos hasta los años noventa – durante los años treinta se añadieron dos conceptos más al discurso oficial de Itamaraty: el concepto del desarrollo como objetivo de cualquier política exterior y la noción de la autonomía.

Cuando la economía brasileña fue devastada por la Gran Depresión de 1929, surgió un debate intelectual sobre el contraste entre el potencial y la realidad de un país con dimensiones continentales como Brasil (Lafer 2000b: 10). En esta discusión se trató el tema de la interacción de Brasil con países con un mayor nivel económico y político – lo que

Rubens Ricupero denominaría como el “eje de relaciones asimétricas”, a diferencia del “eje de relaciones simétricas” entre Brasil y los vecinos (Ídem: 8). Naturalmente el país más importante en este “eje asimétrico” fue Estados Unidos con lo cual, como ya expuse, Brasil mantuvo una relación especial pero que a la vez no formó realmente un destino estable para las exportaciones brasileñas (Borges 2009: 20). En este contexto, el presidente Getulio Vargas (1930-1945 y 1951-1954) llegó a la conclusión de que el país necesitaba un proceso de desarrollo nacional e industrialización para corregir las deficiencias, tales como la exclusión social, que habían acompañado a la formación de la nación y su modelo económico de agro-exportación. Es así que el país se comprometió con la política de ISI caracterizada por un mayor papel del Estado, discriminación de las importaciones, participación a gran escala de las inversiones directas extranjeras y, a partir del final de los años 1960, promoción de las exportaciones.

Por otro lado, después de la solución pacífica de todas las disputas territoriales con los vecinos por el Barón de Rio Branco, Brasil se convirtió en un país *geopolíticamente satisfecho*. Este proceso exitoso hizo que, como sostiene Lima, durante este periodo (los años treinta), el papel de la política exterior brasileña encontraba respaldo en la idea de que la definición de las amenazas externas y la percepción de los riesgos externos estaban relacionadas esencialmente con vulnerabilidades económicas y de desarrollo más que a cuestiones clásicas de guerra o preocupaciones de seguridad (Lima y Hirst 2006: 22). De esta percepción resultó la idea-fuerza del “nacionalismo de fines”, entendido como un nacionalismo no expansionista y como medio de integrar el espacio nacional y alcanzar el desarrollo (Rodríguez 2010: 7). Helio Jaguaribe<sup>52</sup> lo define así: “nationalism is not imposed by our peculiarities, neither is it a simple expression of national characteristics. It is on the contrary, a means of achieving an end: development” (Lafer 2000b: 10).

---

<sup>52</sup> Helio Jaguaribe de Brasil y Juan Carlos Puig son los autores más conocidos del llamado “realismo de la periferia” que tuvo su auge en la década de los 1970. Tuvieron un vínculo muy claro con el cepalismo, particularmente en su rechazo del statu quo mundial y el respaldo a políticas de industrialización y multilateralismo para revertir la situación periférica de los países latinoamericanos. La escuela opuesta al “realismo de la periferia” fue el “utilitarismo de la periferia” que llamó a los latinoamericanos a eliminar las confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de los enfrentamientos externos a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa con el bienestar y la base de poder del país. El realismo periférico de Carlos Escudé, aplicado por Menem en Argentina, fue su representante más conspicuo (Russell y Tokatlian 2002: 164-166).

A partir de allí, la política exterior brasileña se llevó a cabo en función del desarrollo, la política ISI y la reducción de vulnerabilidades externas, hasta convertirse en un instrumento importante de ello. Lima confirma la importancia de Itamaraty en la ejecución de la política *desenvolvimentista*:

Although it was not an institution created by the ISI development model, it was central to the model's domestic consolidation and international recognition. A close and virtuous link was seen to be established between the goals of ISI and the objective of developing an autonomous foreign policy. Two consequences follow from this. In the first place, Itamaraty generated considerable domestic legitimacy through its role as one of the main instruments for the country's development. Second, Itamaraty acquired a powerful 'institutional memory' in which many of the characteristics and values associated with ISI retained their influence and attractiveness even after the decline of that particular development model. (Lima y Hirst 2006: 24)

Por otro lado, aunque Estados Unidos continuaba siendo un socio crucial, el nuevo aspecto desarrollista permitió la búsqueda de nuevos mercados o fuentes de inversiones, tales como Alemania y otros países de Europa occidental, fortaleciendo así el concepto ya mencionado de universalismo.

Considerada como una condición para alcanzar más desarrollo a través de la política exterior fue un grado suficiente de autonomía (Vadell y Lamas 2010: 7). En términos generales la autonomía apunta al incremento de los márgenes de maniobra que un país tiene en sus relaciones con los otros Estados y en su participación en la política internacional (Lechini y Giaccaglia 2010: 56; Saravia 2009: 104). Según el canciller Horácio Lafer, en 1959, el concepto de autonomía significaba: "the zeal to preserve the freedom to interpret the country's reality and to find Brazilian solutions to Brazilian problems" (Lafer 2000b: 10)<sup>53</sup>. Indudablemente una de las principales consecuencias de la ejecución de la autonomía en la práctica fue la de evitar la adhesión a acuerdos que pudieron limitar alternativas futuras (Saraiva 2009: 104).

Sobre todo a partir del gobierno de Ernesto Geisel (autor del *pragmatismo responsable*) y hasta el gobierno de José Sarney (1985-1988), uno de los conceptos de política exterior más

---

<sup>53</sup> Horácio Lafer fue el tío del también canciller y autor brasileño Celso Lafer.

comunes en Brasil fue la denominada “autonomía a través de la distancia”, entendida como el poder del país para aislarse y tratar de controlar los procesos y acontecimientos externos (Russell y Tokatlian 2002: 179). En la práctica, este tipo de autonomía fue caracterizado por una diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo; una denuncia de las asimetrías internacionales en regímenes internacionales de comercio, finanzas y adquisición de armas nucleares; y una identificación con el Tercer Mundo como parte de su identidad (Villa y Viana 2008: 79-80). Sobre el aspecto tercermundista, Epsteyn escribe lo siguiente:

[...] el aumento de los vínculos comerciales y políticos entre los países del Sur representaba un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo autónomo. [...] El componente tercermundista de la política exterior brasileña, por lo tanto, se orientaba a la creación de condiciones que permitiesen entablar nuevas relaciones de poder en el ámbito internacional. Se trataba de romper la rigidez que imponía el sistema Centro-Periferia. [...] La diplomacia brasileña abrazó esta identidad tercermundista y latinoamericana, intentando minimizar, a través de diferentes tableros y foros internacionales, los afectos adversos derivados del deterioro de los términos de intercambio, así como las medidas proteccionistas crecientemente utilizadas por los países industrializados. (Epsteyn 2009: 10)

El tercermundismo de Brasil se manifestó, entre otros, como miembro del Grupo de 77; en las demandas de un Nuevo Orden Económico Internacional; en sus demandas a los países desarrollados de incluir en las políticas comerciales medidas compensatorias para los países del Tercer Mundo en el marco de UNCTAD y GATT; y en su llamado a la integración (sub-)regional (Vadell y Lamas 2010: 7).

### **3.2.2. Desde 1990**

Durante el periodo entre 1985 y 1990, tres factores influyeron en la reformulación de los conceptos básicos de la política exterior brasileña: la democratización de la política nacional (1985); el agotamiento del modelo de desarrollo proteccionista después de la crisis de la deuda y el auge de la globalización; y el fin de la Guerra Fría y la bipolaridad (1989-1991). En esta parte analizaré brevemente la influencia de cada uno de estos tres factores en la política exterior brasileña de las últimas dos décadas.



En primer lugar, la **democratización** de la política brasileña a partir del año 1985 resultó en una pluralización (entendido aquí como un aumento de los actores involucrados) y descentralización de la política exterior. En este marco, Samuel Pinheiro Guimarães<sup>54</sup> habla de dos direcciones de descentralización: una descentralización horizontal y otra vertical (Rodríguez 2010: 6). Con *descentralización horizontal* se entiende la autorización del presidente para que otras entidades estatales participen en la formulación de la política exterior, tales como ministerios (especialmente el Ministerio de Hacienda), el Banco Central, los estados y municipios (Villa y Viana 2008: 83). En cambio, la *descentralización vertical* involucra la participación de varios sectores de la sociedad civil, como resultado de una concientización alrededor de la política exterior – tal como expresada en la cobertura de los medios de comunicación (sobre temas como el Mercosur o las conversaciones en el marco del ALCA y sus eventuales repercusiones para la economía brasileña), el número de análisis científicos y la multiplicación de programas universitarios en relaciones internacionales (Cason y Power 2006: 7). Esto creó una reacción contra el monopolio de Itamaraty y una adaptación lenta del último en su estructura organizativa, su cultura de trabajo y una mejora en la comunicación y el diálogo con la sociedad. Así, por ejemplo, se formaron *Seções Nacionais de Coordenação*, un tipo de fórums coordinados por el Itamaraty para debatir con la sociedad sobre el Mercosur, el ALCA o las relaciones con la Unión Europea (Epsteyn 2009: 2; Cason y Power 2006: 7). Además, sobre todo durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), el empresariado se convirtió en interlocutor privilegiado a través del establecimiento de una *Coalición Empresarial Brasileña* (COB) y el fortalecimiento de la *Cámara de Comercio Exterior*. Finalmente, con la llegada de Lula da Silva, hubo más influencia de algunos movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y sindicatos, asociados en la *Red Brasileña para la Integración de los Pueblos* (Epsteyn 2009: 2).

Otra reacción contra el monopolio del Ministerio de Relaciones Exteriores fue la presidencialización de una parte de la política exterior. Aunque durante los gobiernos de Sarney y Collor de Melo ya se había presentado un mayor papel de los presidentes en

---

<sup>54</sup> Samuel Pinheiro Guimarães es conocido como autor de libros como “*Quinhentos anos de periferia*” y ha funcionado como secretario-general del Itamaraty entre 2003 y 2009. Luego, entre 2011 y 2012, se desempeñó como alto representante general del Mercosur.

prejuicio de Itamaraty en su relación con Argentina y luego en el marco del Mercosur, fueron Cardoso y Lula quienes se asignaron un mayor protagonismo en la formulación de la política exterior. Indudablemente, esta tendencia tiene mucho que ver con las calidades personales y el carisma internacional de ambos Jefes de Estado. En el caso de Cardoso jugó el hecho de que antes de ser presidente ya había sido Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Itamar Franco. En cambio, Lula consideró la política exterior como una forma de perfilarse como progresista y cumplir con una parte de su agenda electoral heterodoxa. Cason y Power afirman lo siguiente sobre el tema:

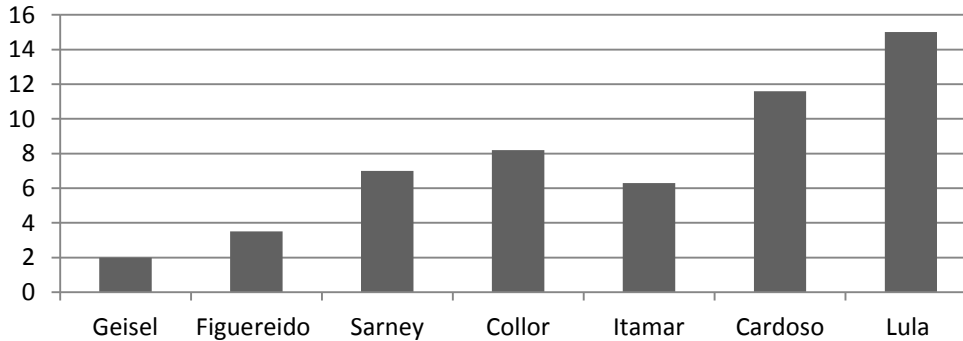
Lula's orthodox economic policies since 2003 have not prevented him from exploiting two decades' worth of accumulated progressive credentials abroad. Presumably he has done so in part to compensate for diminishing progressive credentials at home. Lula's macroeconomic policies derived partly from an inherited IMF agreement, partly from ideological change within the PT [Partido dos Trabalhadores], and partly from the political necessity of power sharing with center and center-right coalition partners. But foreign policy has been different: it has constituted the main policy domain in which Lula and the PT have had relatively free reign to pursue longstanding ideological goals. [...] It is in foreign relations and international politics that the Lula government most resembles the discourse of the PT. (Cason y Power 2006: 19-20)

Como bien apuntan Cason y Power, en este sentido el gobierno de Lula es comparable con el PRI en México en su afán de combinar políticas ortodoxas y pro-inversión a nivel doméstico con políticas progresistas y de tendencia izquierdista para el terreno de la política exterior (Ídem: 25). Aunque difícil de medir, una de las manifestaciones más claras de la presidencialización de la política exterior es el promedio de viajes que realizaron los últimos presidentes brasileños por año, tal como se puede observar en el cuadro 3. En la misma línea se ubica la institucionalización de la figura del Asesor Especial del Presidente de la República para Política Exterior durante el segundo gobierno de Lula, otorgado a Marco Aurelio García (Villa y Viana 2008: 81)<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Marco Aurelio García es conocido como historiador, activista izquierdista desde los años setenta y uno de los fundadores del Partido dos Trabalhadores. En 2006 se convirtió en el primer Asesor Especial del Presidente de la República para Política Exterior, cargo en que sigue bajo la presidencia de Rousseff.

Gráfico 3. Promedio de ausencias anuales de presidentes brasileños (1974-2006)



Fuente: Cason y Power 2006: 9.

Obviamente que este proceso de presidencialización ha traído varios efectos para la política exterior de Brasil. Primero le quitó parte de la estabilidad y previsibilidad característica de Itamaraty, volviéndolo más cortoplacista y más dependiente de las agendas presidenciales. Por otro lado, tal como afirman Cason y Power, la presidencialización de la política exterior – y las conexiones personales que implica – llevó a un elemento innovador que fue denominado por Celso Amorim como el concepto de *não-indiferença*, como opuesto al principio clásico de non-intervención<sup>56</sup>. Como afirmaré en el capítulo 3.3., este concepto sólo era usado en las relaciones intrarregionales además de ser vinculado con el compromiso de Lula con la inclusión social y su política de eliminación de hambre y pobreza absoluta (Lima 2005: 19).

Una última consecuencia de la democratización del sistema político brasileño fue la integración de un conjunto de valores universales en el discurso del Itamaraty. Así lo expresa el ex presidente Cardoso:

Com o retorno à democracia, ocorrido em meados dos anos 80, abrimos o caminho para um melhor relacionamento com a comunidade internacional em todos os temas que, no passado, haviam sido sensíveis, como os direitos humanos, o desenvolvimento social, o meio ambiente ou a não-proliferação nuclear. Em todas essas áreas, a democracia operou

<sup>56</sup> Amorim introdujo este concepto así: “Brasil siempre se pautó por la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Éste es un precepto básico de nuestra diplomacia. Pero la no intervención no puede significar falta de interés. En otras palabras, el precepto de no intervención debe ser visto a la luz de otro, basado en la solidaridad: el de la no indiferencia” (Saraiva 2007: 137).

um milagre simples: o de tornar claro para todos os brasileiros que ninguém está mais interessado do que nós mesmos na promoção desses valores em nosso país. Uma vez que isso está claramente estabelecido, as influências que vêm de fora em materia de direitos humanos, de meio ambiente, etc. deixam de ser recebidas por nós como ameaças à nossa soberanía – como foram durante os anos de regime autoritário -, e passam a ver vistas, como meios o modos adicionais que fortalecem o nosso esforço em uma luta justa: a da proteção dos direitos humanos, a da preservação do meio ambiente ou a da promoção do desenvolvimento social. (Cardoso 2001: 6)

Un segundo proceso en camino a partir del fin de los años ochenta que influyó en la formulación de la política exterior brasileña fue **el agotamiento del modelo de desarrollo proteccionista y el auge de la globalización**. A pesar de que la escala del mercado interno de Brasil había hecho de la política ISI un éxito, el aumento de la interdependencia económica, la desagregación de las cadenas de producción y la aceleración de los flujos financieros hicieron inoperativo el modelo de desarrollo vigente desde los años treinta. Esta transformación resultó en que, como bien lo expresa Lafer, el mundo antes tratado por Brasil como una externalidad, fue “internado” a través de la reorganización de las agendas internas y externas durante los años noventa (Lafer 2000a: 67). Esta reorganización implicó, igual como en el resto de la sociedad brasileña, una politización del Ministerio de Relaciones Exteriores, ante los impactos distributivos internos de la mayor participación en el comercio internacional (Villa y Viana 2008: 82; Oliveira 2012: 27). Además llevó a una serie de discusiones internas y una división entre, *grosso modo*, dos tendencias: de un lado los (neo-) liberales a favor de la apertura de la economía brasileña y de una agenda positiva con Estados Unidos y de otro lado los (neo-) desarrollistas de índole más nacionalista y partidario de la autonomía en las relaciones con las economías desarrolladas. Sin embargo, con la excepción del corto gobierno de Collor de Mello que aportó una línea liberal, minoritaria en el Itamaraty, a la arena del proceso de formulación de la política exterior, la realidad fue más pragmática. Por este motivo, Saraiva desarrolló una distinción entre una línea institucionalista pragmática y una línea llamada autonomista (Saraiva 2009: 106-107). Según esta autora, los institucionalistas pragmáticos son más favorables a la apertura económica pero sin renunciar a la política de industrialización adoptada en el periodo desarrollista y con mayor atención a los regímenes internacionales. En cambio, los

autonomistas defienden una proyección más autónoma, activa y con un componente importante de relaciones sur-sur<sup>57</sup>. En términos generales se puede afirmar que la primera tendencia fue mayoritaria durante los gobiernos de Cardoso mientras que los autonomistas dominaron en el gobierno de Lula, en lo que concierne el terreno de la política exterior.

El principal resultado de las discusiones internas de Itamaraty durante los años noventa fue la redefinición del concepto de autonomía. Vigevani y Favaron justifican esta redefinición de la siguiente manera: “[...] numa perspectiva histórica, sendo a autonomia objetivo de qualquer Estado-nação, ela tem características que se adaptam ao longo do tempo. [...] O conceito admite diferentes abordagens em função da configuração de um determinado periodo histórico, bem como das visões de mundo da população e das elites” (Vigevani y Favaron 2008: 19). Según el nuevo paradigma, la autonomía seguía como una de las condiciones cruciales para el desarrollo pero el camino hacia ella ya no era por la *distancia*, sino por la *participación* en la elaboración de las normas y códigos de conducta del orden mundial (Lafer 2000b: 14). En otras palabras, Brasil necesitaba contribuir a un entorno internacional favorable a sus intereses nacionales y en particular a su desarrollo como nación en vía de desarrollo. A partir de entonces, el país puso más énfasis en la integración regional como nueva forma de inserción internacional así como buscó aliar el objetivo de transformar el país en un *global trader* a mediano plazo con el de convertirlo en un *global player* a largo plazo (Villa y Viana 2008: 80). Es así que nació el concepto de la “*autonomía por la integración*”, también denominado “autonomía por la participación”, en reemplazo de la “autonomía por la distancia” que era característica durante los años setenta y ochenta<sup>58</sup>. Aspirando la realización de esta autonomía, tanto los gobiernos de Cardoso

---

<sup>57</sup> Saraiva además menciona una tercera línea minoritaria que denomina “progresista” ‘de carácter más ideológico. Esta tendencia, defendida por algunos académicos, propaga una profundización de los procesos de integración, tanto en términos políticos como sociales, con los países sudamericanos y en el marco del Mercosur y se centra en la existencia de una identidad común como condición de una integración exitosa (Saraiva 2009: 107).

<sup>58</sup> El concepto “autonomía por la participación” coincide con el modelo de autonomía relacional, desarrollado por Russell y Tokatlian. Según estos autores argentinos la globalización y el fin de la Guerra Fría había llevado a un “nuevo contexto de acción” que favoreció el tránsito de una autonomía que se definió por contraste a otra llamada “**autonomía relacional**”. Este nuevo tipo de autonomía es entendido como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras. [...] Así, la autonomía ya no se define por el poder de un país para aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos, sino por su poder para participar e influir

como los de Lula, obviamente con diferentes estilos, participaron activamente en organismos como la OMC, buscaron la construcción de una agenda positiva con Estados Unidos y dieron prioridad a la profundización de la integración con los vecinos sudamericanos (Villa y Viana 2008: 80-81). Por otro lado, aunque nuevo como concepto, en muchos casos la autonomía por la participación estuvo en la misma línea o incluso reafirmó conceptos desarrollados por el Barón de Rio Branco como el multilateralismo, el universalismo, el pacifismo, el juridicismo y la aspiración brasileña de convertirse en potencia mundial. De allí también la definición por el canciller Lafer de la política exterior de Cardoso como “continuidad en el cambio” (Lafer 2000a: 68).

El último factor que hizo cambiar parcialmente la política exterior de Brasil fue **el fin de la Guerra Fría** y de la bipolaridad en el mundo. En primer lugar, este acontecimiento llevó a la percepción de que América Latina había perdido su importancia estratégica con el riesgo a quedarse marginado en el nuevo orden mundial (Burgess 2009: 33). Por otro lado, el fin de la Guerra Fría resultó en un sistema, por lo menos temporalmente, unipolar con una clara hegemonía de Estados Unidos, sobre todo dentro del hemisferio occidental, y la evaporación de cartas alternativas de vinculación política (Unión Soviética) o económica (Europa Occidental) (Russell y Tokatlian 2002: 174). Finalmente, e igual como en la discusión acerca de la globalización, el fin de la Guerra Fría planteó un cuestionamiento sobre la capacidad de la acción diplomática de responder eficazmente ante las nuevas realidades nacientes para la época (Villa y Viana 2008: 78). La percepción de estas tendencias se tradujo por Itamaraty en la búsqueda de consolidar su proyección mundial. Aunque los intentos de convertirse en *global player* se retrasaron durante los años noventa, se fortaleció con el crecimiento económico que otorgó a Brasilia una autoestima considerable durante el segundo gobierno de Cardoso y, sobre todo, los gobiernos de Lula da Silva. Además de su convicción mutua sobre la necesidad de integración regional a nivel

---

eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo. Estas organizaciones y regímenes constituyen, además, el soporte institucional indispensable para el ejercicio de la autonomía. [...] La autonomía relacional es una condición necesaria para preservar y aumentar el bienestar y la seguridad de nuestros países y para sustanciar nuestras democracias. Así, debe considerarse como *co-constitutiva* de los demás intereses nacionales objetivos” (Russell y Tokatlian 2002: 176-180).

sudamericano, ambos presidentes coincidieron en cuatro objetivos principales de la nueva política exterior brasileña (Grabendorff 2010: 161).

Un primer objetivo de la diplomacia brasileña fue el reconocimiento como par por parte de las otras potencias establecidas como China, Estados Unidos, India, Rusia y la Unión Europea en un orden mundial multipolar<sup>59</sup>. Como resultado de su auto-identificación como gran potencia, Brasil se vio participando en varias operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Así, a partir de los años noventa, el país no sólo puso al servicio de la organización internacional a sus militares, sino que también envió civiles y policías provenientes de los tres poderes, de los estados y del Distrito Federal (Lechini y Giaccaglia 2010: 61). Brasil formó parte de operaciones en África (Angola, Uganda y Ruanda), Europa (Yugoslavia), Asia (Camboya y Timor Oriental) y en América Latina (El Salvador, Guatemala y Haití). Sobre todo cuando Brasil asumió el mando militar de una fuerza multinacional de seis mil soldados en el marco de la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), obtuvo muy buenos comentarios por su contribución a fortalecer los derechos humanos y el marco legal en dicho país (Sotero y Armijo 2007: 59). Además, el envío de tropas a Haití mandó un mensaje de que Brasilia es capaz de compartir los costos políticos y económicos para participar en el multilateralismo internacional (Villa y Viana 2008: 99). Según *The Economist*: [el envío de tropas a Haití era] una pequeña fuerza, pero de gran importancia simbólica. [...] Brasil ha sido un gigante introvertido limitándose a ser un espectador en política mundial. Ahora eso está cambiando” (Ídem: 98). Por otro lado, Brasilia paulatinamente iba tomando posiciones más independientes en cuestiones de política internacional como cuando se opuso a la Segunda Guerra de Iraq o en el tema del programa nuclear iraní. En el último caso, junto con Turquía, votó en contra de las sanciones contra Teherán, siendo la primera vez en la historia que Brasil se puso en contra de una resolución aprobada por el Consejo de Seguridad (Amorim 2010: 224). Finalmente, Brasil fue reconocido como potencia cuando la Unión Europea decidió establecer una

---

<sup>59</sup> El ex canciller Celso Amorim afirmó lo siguiente sobre la multipolaridad del orden mundial actual: “The realignment of forces in the international system is paving the way for a more multipolar order. It has been said that the metaphor that best illustrates how the world is organized today is no longer the “hub-and-spoke”, in which all the units refer to the centre in order to communicate with one another, but rather the “subway” map with its intertangled lines and network of stations, some of which, of course, remain more important than others” (Amorim 2010: 215).

asociación estratégica (*Strategic Partnership*) con el país durante la primera Cumbre UE-Brasil en 2007<sup>60</sup>.

Un segundo objetivo de la política exterior brasileña fue su participación en la toma de decisiones en los organismos internacionales. Sin duda una institución donde Brasil más se ha perfilado como jugador global en la última década es la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dentro de esta instancia, Brasil tomó la iniciativa durante la Cumbre Ministerial de Cancún en 2003 de establecer el *Grupo 20*<sup>61</sup>, una coalición de veinticuatro países emergentes incluyendo Brasil, India, China, Indonesia, Sudáfrica, Perú, Egipto y Tanzania (el último como único “país de menor desarrollo”) – juntando de esta forma a 22% de la producción agrícola, 70% de los agricultores y 60% de la población mundial. El propósito de este grupo de presión es incluir la dimensión del desarrollo en las negociaciones de la Ronda de Doha para la liberalización del comercio mundial y más concretamente buscar la eliminación o reducción de los subsidios agrícolas por parte de las economías desarrolladas (Lechini y Giaccaglia 2010: 62; Amorim 2010: 218). Por medio del Grupo, un número considerable de economías en vía de desarrollo supo enfrentar las posiciones de las economías desarrolladas, además de afectar el procedimiento de negociaciones de la OMC: el denominado “Quad” (el núcleo negociador formado por Estados Unidos, la Comisión Europea, Japón y Canadá) fue reemplazado por el G-4 de Estados Unidos, Europa, Brasil e India (acompañado de vez en cuando por Japón, Australia y China). Paralelamente, Brasil se esforzó para ampliar la participación de las economías emergentes en las negociaciones de naturaleza financiera presionando a la formación del *Grupo 20 financiero* desplazando en 2009 al G7/8. Finalmente, el país tuvo una participación activa en las negociaciones sobre el cambio climático (en el marco del *grupo BASIC* con África del Sur, India y China), de desarme y no-proliferación y dentro del Foro Económico Mundial entre otros organismos.

---

<sup>60</sup> Hasta la actualidad, la Unión Europea tiene diez socios estratégicos: Brasil, Canadá, Corea del Sur, China, Estados Unidos, India, Japón, México, Rusia y Sudáfrica. El acuerdo con México data de 2008, tomando como base el denominado “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación” de 1997, que entró en vigencia en el año 2000.

<sup>61</sup> El Grupo 20 “de la OMC” se diferencia del Grupo 20 “financiero”, que es la ampliación del G8 más once países recientemente desarrollados y la Unión Europea.



Un tercer objetivo compartido por Cardoso y Lula fue alcanzar la condición de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, tal como fue prometido por Estados Unidos en 1944 pero luego opuesto por la Unión Soviética y el Reino Unido (Sotero y Armijo 2007: 66). Esta aspiración brasileña se hizo pública en 1994 por el canciller Celso Amorim con el argumento de lograr un Consejo más democrático, legítimo y representativo (Lechini y Giaccaglia 2010: 61). Luego, diez años después, un comité de alto nivel entregó a la Secretaría General de la ONU una propuesta llamando al establecimiento de nuevos miembros permanentes, empezando con el G-4, agrupación de Alemania, Brasil, India y Japón. Aunque muchas naciones se declararon en favor, los países del denominado “Grupo Café”, también llamado el Grupo “*Uniting in Consensus*” y formado por los rivales regionales Argentina, México, Italia, Corea del Sur y Pakistán se opusieron (Malamud 2011c: 9). De esta forma la reforma del Consejo se postergó, convirtiéndose quizás en una de las derrotas externas más importantes del gobierno de Lula (Villa y Viana 2008: 99).

Un último objetivo de la política exterior brasileña desde los años noventa es la búsqueda de un acomodo geopolítico con Estados Unidos. Como ya mencioné anteriormente, durante los gobiernos militares surgieron varios temas de divergencia aunque sin llevar a una confrontación abierta. El origen de estas divergencias limitadas se ubicó en intereses nacionales conflictivos entre sí además de que, luego del milagro económico de los años sesenta en Brasil, la complementariedad de ambas economías poco a poco fue mudando hacia la competencia (Rodríguez 2010: 17). La dialéctica entre proximidad y autonomía respecto de Estados Unidos se mantendría después aunque ambos discursos oficiales pusieron énfasis en los intereses comunes de ambas naciones. Así por ejemplo lo formuló Celso Amorim al dejar la cancillería: “The dialogue with the United States has seldom been so intense. We tend to emphasize our communalities even when we disagree on specific subjects” (Amorim 2010: 237). Obviamente que Estados Unidos es más importante en la política exterior brasileña que en el otro sentido ya que Brasil no es considerado un aliado natural de Washington tal como Australia, Israel o África de Sur. Sin embargo, Estados Unidos necesita a Brasil. En primer lugar, Brasil es importante en temas que ganaron en importancia durante los últimos años tales como energía, medio ambiente, narcotráfico, liberalización del comercio mundial, seguridad regional y la lucha contra la pobreza. Como reconocimiento de esto, se firmaron varios tratados como por ejemplo el tratado de

colaboración tecnológica para la producción de biocombustibles de 2007 (Lechini y Giaccaglia 2010: 59). Además, Brasil se autoidentifica como país occidental y comparte la mayoría de los conceptos de la visión estadounidense sobre el mundo por ser un beneficiario de la globalización (Spektor 2011a: 61). Por otro lado, la relación entre Estados Unidos y Brasil ya no se reduce únicamente al nivel político e intergubernamental:

Though US-Brazil relations have always been dominated by an intergovernmental agenda, non-governmental actors have recently expanded their presence and grown in importance. NGO's, cultural and educational entities, as well as a diverse set of private economic interests, all now contribute to a complex and increasingly intense bilateral interaction. As US-Brazil relations have become more complex on both sides, military, economic, political and cultural interests have led to a more open agenda and introduced a broader range of concerns and pressures. (Lima y Hirst 2006: 33)

Finalmente, a causa del deterioro de las relaciones entre Washington y América Latina después de los acontecimientos del 11 de setiembre 2011, el fracaso político de líderes preferidos por Estados Unidos (tales como Menem o Fox) y la llegada al poder de presidentes progresistas en la región, Washington se vio obligado a mantener buenas relaciones con Brasil, como un país mediador y estabilizador en la región. Mientras que un documento oficial básico de 2002 señaló que Estados Unidos “no establecería una relación especial con las potencias regionales emergentes”, la visita a la región de George W. Bush en 2005 significó un cambio fundamental en la estrategia norteamericano, cuando este presidente otorgó a Brasil la calidad de “socio regional” (Marra 2008: 102-103).

En los casos que ambos países discordaron sobre asuntos de política internacional, como con los casos de Iraq, Haití o Kosovo, Itamaraty trató de oponerse de forma discreta o con un perfil político bajo, comparable con la línea de Francia o Alemania (Sennes 2008: 84). Igualmente, cuando surgieron divergencias en temas interamericanos, como en los casos del establecimiento del ALCA, las negociaciones sobre el medio ambiente, el conflicto interno de Colombia, Honduras o Cuba, Brasil siempre trató de proponer alguna solución de compromiso. Según los autores Lima y Hirst, esta actitud de buscar una relación equilibrada, aparte de responder a los intereses comerciales, además era el resultado de la convicción de Brasilia, sobre todo durante el gobierno de Lula da Silva, que un

entendimiento con Washington contribuye a la consolidación del status de Brasil como potencia regional (Lima y Hirst 2006: 35).

Aunque los presidentes Cardoso y Lula coincidieron sobre estos cuatro objetivos, claramente hubo diferencias entre la política exterior de ambos. En primer lugar con la llegada de Lula da Silva, la línea de acción de la política exterior se volvió más clara, directa y con un mayor grado de activismo (Villa y Viana 2008: 77). Sotero y Armijo ilustran bien este cambio de estilo: “[Lula] introduced [...] a dramatic change of style. Barely two weeks in office, the new president used his first visit abroad to proclaim Brazilian leadership in the region and announce that his country was ready to “assume its greatness” at the world stage” (Sotero y Armijo 2007: 55). Este activismo coincidía con la noción de “*auto-estima*” que había llevado a la victoria electoral del PT (Burgess 2009: 163).

En segundo lugar, a partir de 2003 se asistió a una subordinación de los objetivos de inserción económica de Brasil a las metas generales de la agenda externa como la preservación y ampliación de la autonomía internacional y el fortalecimiento del papel brasileño en el mundo. Esta subordinación de asuntos económicos a una visión geopolítica del mundo y el perfil internacional de “*system-affecting country*”<sup>62</sup> coincidía claramente con el componente teórico realista y las vertientes nacionalistas de la política exterior brasileña (Epsteyn 2009: 11). Además, Lula prestó más atención, aunque de forma muy genérica y simbólica, para la agenda social internacional, en un afán de sintonizar sus metas internas como la lucha contra la pobreza y el hambre con su política exterior. De esta forma, Lula propuso la creación de un impuesto al comercio ilícito de armas o determinadas transacciones internacionales, de fuentes para aliviar la pobreza y el hambre internacional y lideró la campaña de la ONU “Acción contra Hambre y Pobreza” (Villa y Viana 2008: 94; Lima y Hirst 2006: 36).

En última instancia, y como consecuencia de la subordinación de términos económicos en favor de la política, el gobierno de Lula puso mucha importancia en la solidaridad sur-sur y

---

<sup>62</sup> El concepto de “*system-affecting country*” expresa “la preferencia de un país por valorizar las arenas multilaterales y la acción colectiva entre Estados con un nivel de desarrollo similar, de manera de ejercer algún objetivo de poder e influenciar sobre los resultados internacionales” (Epsteyn 2009: 11).

recicló así la parte tercermundista del discurso de Itamaraty de los años setenta en un intento de romper la rigidez que imponía el sistema centro-periferia (Epsteyn 2009: 10). Según Burges:

Where the Cardoso era had seen a marked focus on the creation and use of economic foundations to support the ideas and political ambitions of Brazilian foreign policy, Lula [...] brought a decided shift to the political end of the equation. Figures such as Guimaraães [el secretario general de Itamaraty durante el gobierno de Lula] and Garcia [el asesor de Lula para política exterior] have acknowledged the PT's long history of notions of South American solidarity and developing-country solidarity to advance a foreign policy that takes almost idealistic notions of southern solidarity as a given and as being of sufficient force to support Brazil's effort to lead a development surge in the face of the persistent pressures of globalization and neoliberalism. (Burges 2009: 161)

Esta tendencia es afirmada por Cason y Power de la siguiente manera:

The personal engagement patterns of Cardoso and Lula differed in significant ways. Cardoso gave more attention to developed countries, especially the United States and Europe, where he was already well known as an intellectual beginning in the 1970's. One of his main objectives in foreign policy was to move away from the *terceiro-mundista* orientation of previous presidents, and this was reflected in the attention he gave to bilateral relations with the U.S. and ongoing dialogue with international financial institutions. Lula, on the other hand, emphasized South-South relations, and used the tool of presidential diplomacy to reach out to previously underemphasized regions such as Asia, Africa, and the Middle East. (Cason y Power 2006: 10)

De esta forma, Lula da Silva reforzó las relaciones con África, tanto a nivel político como comercial<sup>63</sup>. Sobre todo los países lusófonos (también denominados como países africanos de lengua oficial portuguesa o Palop) recibían mucha atención, entre otro como destino de la cooperación internacional brasileña. Además, Brasilia tomó la iniciativa de organizar mecanismos birregionales entre los países de Sudamérica y África en el marco de ASA (Foro de Cooperación América del Sur-África) y luego con los países árabes, conocido como ASPA (Cumbre América del Sur-Países Árabes) (Ídem: 235). Por otro lado, Lula

---

<sup>63</sup> El comercio entre África y Brasil se quintuplicó entre 2002 y 2008, siendo el petróleo el principal producto de importación desde este continente (Amorim 2010: 234).

buscó la formación de sociedades estratégicas con medianas potencias regionales como India y África del Sur. El paso más concreto en esta dirección fue el establecimiento de IBSA (Foro Trilateral India-Brasil-África del Sur) que incluyó varios acuerdos entre los tres países en materia de comercio, ciencia, salud y saneamiento básico. Aunque la iniciativa ha permanecido más en lo retórico que en lo concreto, los principales objetivos brasileños eran de índole política: coordinar acciones que permitan un mayor poder de negociación frente a los países desarrollados (comparable con el G20 en el marco de la OMC) y buscar aliados en la aspiración brasileña de ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Villa y Viana 2008: 91-93). Otros ejemplos de cómo Brasil participa en este juego de “geografía variable”<sup>64</sup> incluyen el apoyo brasileño a la institucionalización de los BRICS, así como sus actividades en el marco del G-20 de la OMC. Amorim justificó de la siguiente manera la cooperación Sur-Sur del gobierno de Lula:

South-South cooperation is a diplomatic strategy that originates from an authentic desire to exercise solidarity toward poorer countries. At the same time, it helps expand Brasil's participation in world affairs. Cooperation among equals in matters of trade, investment, science and technology and other fields reinforces our stature and strengthens our position in trade, finance and climate negotiations. Last but not least, building coalitions with developing countries is also a way of engaging in the reform of global governance in order to make international institutions fairer and more democratic. (Amorim 2010: 231)

Finalmente hay que anotar que con regular frecuencia, surgieron tensiones entre este componente tercermundista de la política exterior de Lula y los intereses nacionales de Brasil como potencia, tal como se evidenció durante la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong cuando Brasil, junto con India, parecieron dispuestos a aceptar las condiciones exigidas por los países desarrollados y trataron de lograr el consentimiento de las restantes naciones en desarrollo (Lechini y Giaccaglia 2010: 62).

---

<sup>64</sup> Una política de “Geografía Variable” podría ser descrito como una política exterior que sigue varios ejes a la vez. En el caso brasileño básicamente se trata de cuatro ejes: el sudamericano (ampliado hacia América Latina en algunos temas), el eje Brasil-Estados Unidos, el eje sur-sur (incluyendo sus relaciones con los BRICS, el G20 y ciertos países africanos) y el eje Brasil-Europa.

Como forma de concluir este capítulo se podría afirmar que la política exterior brasileña ha conocido un considerable grado de *path dependency* (“dependencia de trayectoria”) a lo largo del siglo pasado. Obviamente que eventos tanto internos como externos urgieron a respuestas de parte de Itamaraty pero los conceptos generales, tales como aspirar una relación equilibrada con Estados Unidos, traer desarrollo por medio de autonomía y universalismo/multilateralismo siguen de pie hasta hoy. Todavía se necesita más tiempo para evaluar la política exterior de la presidente Dilma Rousseff, pero ya se puede intuir que su agenda exterior será menos personalizada que durante los gobiernos de Cardoso y Lula, devolviendo quizás así una parte del *agenda setting* a Itamaraty.

### 3.3. LA POLÍTICA SUDAMERICANA DE BRASIL

Cuando Brasil se independizó de Portugal, el país no se identificó automáticamente como nación americana. Tanto por sus contactos con el continente africano como por sus relaciones profundas con la ex metrópoli y el resto de Europa, el país se seguía percibiendo como parte de una vertiente geoeconómica atlántica-africana (Couto 2007: 160). También a nivel ideológico, durante gran parte del régimen imperial, el imperio brasileño se colocó al lado de las potencias europeas dando mucha énfasis al concepto de *civilización*<sup>65</sup>: “Durante o Imperio, o Brasil construiu sua auto-imagem a partir da percepção de uma uposta superioridade em termos de civilização – que seu regime político representava, ao aproximá-lo das monarquias européias. Ainda que atrasado, escravista e distante, essa “monarquia tropical” sentía-se acima de seus vizinhos, que entendia anárquicos e selvagens” (Villafañe 2005: 186). A causa de esta relación especial con Europa, los vecinos hispanos desconfiaban de Rio de Janeiro, que percibían como puerta de ingreso para la interferencia de la Santa Alianza<sup>66</sup> en los asuntos internos de las nuevas repúblicas sudamericanas. De allí que, después de haber impulsado la independencia de Gran

---

<sup>65</sup> Irónicamente, en Argentina antes de los años 1930, se consideraba a Brasil como culturalmente inferior, aparte de ser un rival en el plano subregional (Anzelini 2004: 4).

<sup>66</sup> La Santa Alianza era un tratado entre los emperadores absolutistas de Austria, Prusia y Rusia, firmado tras las guerras napoleónicas (1815). Durante mucho tiempo se creyó en España que la Alianza había dado mandato a Francia a intervenir en su país y sus colonias por desdén al liberalismo político y la libertad de prensa durante el denominado Trienio Liberal (1820-1823).

Colombia, Perú y Bolivia, Simón Bolívar consideró a Brasil como una de las tres principales amenazas externas de Hispano-América a la par con las naciones ibéricas y Estados Unidos (Gehre 2009: 74). El libertador dejó manifiesta esta posición cuando en 1825 escribió que “por desgracia Brasil linda con todos nuestros Estados: por consiguiente tiene facilidades para hacernos la guerra con suceso [éxito], como lo quiere la Santa Alianza” (Ibídem). Así, si Brasil no se identificaba como nación sudamericana, tampoco los integracionistas incluían a Brasil (Lima 2008a: 97).

Aunque la rivalidad entre Argentina y Brasil acerca de la Cuenca de la Plata constituyó una herencia de la época colonial, las intervenciones constantes por parte de Brasil en la región, tales como en el marco de la Guerra de Brasil (1825-1828 entre Argentina, Brasil y Uruguay sobre la Banda Oriental); la Guerra Civil Argentina entre Buenos Aires y las provincias (1852) y la Guerra de Uruguay (1864), sólo confirmaban la percepción argentina de un Brasil imperialista (Sahni 2007: 107-108). Esto resultó en que, una vez que Argentina se consolidó como Estado nacional, después de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), las relaciones entre ambas naciones continuaron caracterizadas por la desconfianza – preservando así la autonomía de los Estados amortiguadores, limitando la integración económica regional (a pesar de que Argentina y Brasil tenían economías complementarias), permitiendo la diplomacia estadounidense de “divide et impera” hacia América del Sur y jaqueando la participación a nivel global tanto de Brasil como de Argentina (Moniz Bandeira 2008: 3; Sahni 2007: 108).

Finalmente, el desarrollo socio-político posterior del país lo alejaría aún más de sus vecinos por seguir como única monarquía en la región (hasta 1889), además esclavista (hasta 1888) y mostrando no sólo estabilidad sino también integridad territorial contrastando así con la fragmentación política que sufría la América española.

Recién con la proclamación de la República, Brasil promovió una “americanización” de su política exterior, aunque este giro ya se vino preparando por lo menos desde 1870 cuando el “Manifiesto Republicano” ya había reclamado lo siguiente: “Somos da América e queremos ser americanos. A nossa forma de governo é, em sua essência e en su prática, antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos Estados americanos. A permanência dessa forma tem de ser forçosamente, além de origem de opressão no interior, a fonte

perpétua da hostilidade e das guerras com os povos que nos rodeiam. [...] Em tais condições pode o Brasil considerar-se um país isolado, não só no seio da América, mas no seio do mundo” (Villafañe 2005: 188). La auto-inserción de Brasil en el continente americano durante los primeros años de la República se manifestó, entre otro, en las primeras visitas mutuas de los presidentes argentinos y brasileños en 1889 y 1890, la incorporación por primera vez en el discurso de la cancillería brasileña de conceptos como “América Latina” o “América del Sur” y, sobre todo, en el apoyo brindado por Brasil al proyecto panamericano (Medeiros y Ferraz 2011: 13; Villafañe 2005: 188).

Obviamente que con esta inserción prudente de Brasil en la modernidad política regional no se superaron necesariamente las desconfianzas entre el país y sus vecinos. Sin embargo, la nueva República, con el Barón de Rio Branco como su canciller durante toda una década, traería tres innovaciones en las relaciones con sus vecinos. En primer lugar, como ya se mencionó anteriormente, hubo la consolidación de prácticamente todas las fronteras combinando arbitraje internacional con el argumento del uso de la fuerza, no sólo logrando así la conformación de un espacio de paz en Sudamérica sino también llevando a la percepción entre las elites brasileñas de ser un país geopolíticamente satisfecho<sup>67</sup>. Como afirma Lima, “desde entonces, con la excepción del área del Plata, en especial las relaciones con Argentina en las que la rivalidad tradicional se adentra en el periodo de la modernización industrial de los dos países, la desconfianza o la indiferencia signaron el vínculo de Brasil con el resto de América del Sur” (Lima 2008b: 97). En segundo lugar, el Barón inició una alianza con Estados Unidos como parte de una política de equilibrio no sólo frente a Europa sino también a los vecinos hispanoamericanos siendo el proyecto ABC, aunque a primera vista contradictorio, el otro eje de equilibrio en la región y el hemisferio (Ídem: 98).

---

<sup>67</sup> En este sentido, el Barón de Rio Branco, continuó con la política del Segundo Imperio que ya había consolidado gran parte de las fronteras basándose en la doctrina de *uti possidetis*, sobre todo con los países del Pacífico con vista a la apertura del Rio Amazonas a navegación internacional. En la época imperial se delimitaron poco más de la mitad de las fronteras terrestres, mientras que sólo 17% de las fronteras fue obra del régimen colonial. Entre 1903 y 1909 se fijaron las fronteras con Bolivia (1903), Ecuador (1904), Venezuela (1905), Holanda (1906), Colombia (1907), Perú (1909) y Uruguay (1909) (Moniz Bandeira 2008: 5; Lima 2008b: 14).



De cierta forma, la diplomacia de las primeras décadas de la República coincidió con la política exterior de la monarquía en el sentido de distinguir entre un sistema americano liderado por Washington y un subsistema sudamericano, donde Brasil, junto con Argentina y Chile, podían ejercer algún tipo de autonomía (Villafañe 2005: 188). Lo que llama la atención es el hecho de que el subsistema sudamericano de inicios del siglo XX no englobaba los países del norte de Sudamérica. De allí que Brasil no se pronunció sobre temas como la disputa de límites entre Venezuela y Guyana británica o la secesión de Panamá de Colombia, considerando estos países como parte del área de influencia de Estados Unidos. En cambio, las relaciones, aunque a veces conflictivas, con Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay, Paraguay y, en menor medida, Perú<sup>68</sup>, sí eran consideradas importantes (Villafañe 2005: 188). Finalmente, con el Barón de Río Branco se estableció una política de “cordialidad oficial” con Argentina. Esta política se mantuvo intacta hasta el gobierno de Geisel (1974-1979) y fue definida por Spektor como:

[...] o conjunto de princípios e concepções que informou a diplomacia brasileira para Buenos Aires com o objetivo primordial de evitar que a dinâmica entre os dois principais poderes da América do Sul levasse a uma rota de colisão. Esse apanhado de orientações pode ser resumido por (a) uma postura tolerante em relação ao elevado perfil da diplomacia argentina em assuntos regionais, hemisféricos e globais, (b) a sistemática busca de faixas de cooperação com aquele país no intuito de diluir potenciais desentendimentos, (c) a inclusão da Argentina nas iniciativas internacionais do Brasil, e (d) a promoção de bons ofícios entre Buenos Aires e Washington sempre que o sensível relacionamento entre as duas capitais apontasse para o confronto. (Spektor 2002: 118)

Entre la muerte del Barón de Río Branco (1912) y el fin de la Segunda Guerra Mundial no se tomaron iniciativas significativas de aproximación entre Brasil y sus vecinos. Las únicas excepciones que valen ser mencionadas aquí incluyen el intento – fracasado – de relanzar la idea de un Pacto ABC por parte de Chile durante los años veinte; los esfuerzos brasileños de integración física del continente mediante la construcción durante los años 1930 y 1940 de algunas puentes y carreteras transnacionales (aunque el propósito principal entonces era

---

<sup>68</sup> En el año 1908, Brasil se pronunció enérgicamente contra Washington cuando este país se mostró en favor de Perú en el litigio que había surgido sobre los territorios de Purús y Juruá afirmando el “direito nosso [brasileiro] de atuar politicamente neste parte sem ter que pedir licença ou dar explicações ao governo americano” (Moniz Bandeira 2008: 6).

estabilizar las nuevas fronteras); y la discusión en los años veinte alrededor de la representatividad por parte de Brasil de la región dentro de la Sociedad de Naciones. Lo último había surgido como consecuencia de la inclusión en 1919 de Brasil como miembro no permanente del Consejo de la Sociedad de Naciones (como recompensa para algunos esfuerzos realizados por el país durante la Primera Guerra Mundial) y su sucesiva reelección en el mismo foro, llevando a una creciente oposición de los demás países latinoamericanos que buscaban un sistema de rotación. Después de que Uruguay había logrado incluirse como segundo miembro no permanente de la región, la propuesta venezolana discutida entre los demás países de la región finalmente fue aprobada, obligando a la rotación de los miembros no permanentes a partir de 1926. “Desse modo, o Brasil, que baseava a sua pretensão nacional da defesa das interesses da América, estava sendo instado a sair do Conselho exatamente pelos seus “irmãos hispano-americanos”, que também tinham seus interesses nacionais e não se sentiam de modo algum representados pelo Brasil” (Ídem: 191).

Después de la Segunda Guerra Mundial, Brasil continuó siendo un aliado fiel de Estados Unidos, tal como se manifestó en su claro apoyo al establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) y cuando convenció a los demás Estados sudamericanos de firmar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) durante la conferencia de Rio de Janeiro en 1947<sup>69</sup>. Sin embargo, el inicio de la Guerra Fría hizo que Brasil, al igual que el resto de América del Sur pasara a integrar el *Western Hemisphere*, quitándole un grado importante de libertad no sólo en su política interna sino también en sus relaciones con los vecinos. Es así que se puede explicar el fracaso de la iniciativa tomada por Perú (1946-1955), e inicialmente apoyada por Vargas, de retomar la idea del Pacto ABC como base de una cooperación más intensa entre las tres economías más fuertes de la región, aunque con un claro sentido antiimperialista (Villafañe 2005: 196). Una suerte similar sufrió un proyecto de aproximación de Frondizi (1958-1962) y Kubitschek (1956-1961) (Lima 2008b: 16).

---

<sup>69</sup> Con este tratado se estableció el principal mecanismo de defensa mutua a nivel interamericano, aunque *de facto* el TIAR se convirtió en letra muerta cuando Estados Unidos prefirió cumplir con sus obligaciones dentro del OTAN al apoyar la posición británica durante la Guerra de Las Malvinas en 1982.

Por otro lado, a partir de los años cincuenta la idea de “América Latina” como abstracción geográfica fue ganando terreno cuando se puso claro que Estados Unidos no tuvo la menor intención de otorgar ayuda económica similar al Plan Marshall a sus vecinos del sur – a pesar de sus promesas en este sentido – y como resultado de la creciente conciencia de que la región se vio cada vez más reducida a la periferia del sistema mundial. Influidos por las ideas desarrollistas de la Cepal, la percepción aumentó de que Brasil era uno de los países en vía de desarrollo con muchos elementos comunes entre sí, creando un puente con sus vecinos (Ídem: 18). Esta nueva visión se materializó, entre otro, en el discurso diplomático de este momento:

A mudança da atitude brasileira foi reconhecida no próprio Relatório do Ministério das Relações Exteriores em termos bastante distintos do tradicional discurso pan-americanista de apoio irrestrito aos Estados Unidos. Os conceitos de países menos desenvolvidos, economías subdesenvolvidas começaram a ganhar curso na retórica diplomática brasileira, bem como a noção de que o Brasil era parte integrante da América Latina – rompendo com um discurso que vinha do Império, dos vizinhos hispânicos como o “outro” que ajudava a definir a identidade brasileira. (Villafañe 2005: 196)

Así, por primera vez en su historia, se fue creando una identidad regional brasileña. Obviamente que este nuevo enfoque tuvo sus límites, sobre todo cuando se puso en contra de las políticas de seguridad impuestas por la lógica de la Guerra Fría y los intereses estadounidenses.

Considerada una de las primeras manifestaciones concretas de la conciencia latinoamericana de Brasil, la propuesta de Kubitschek en el año 1958 de establecer la Operación Pan-Americana (OPA), intentó reforzar el contenido económico del histórico panamericanismo removiendo los obstáculos de desarrollo de América Latina. Aunque no cambió sustancialmente las relaciones entre Washington y la región, lo más resaltante de esta propuesta era que se trataba de un proyecto específicamente regional donde el desarrollo nacional era considerado imposible sin alcanzar una cooperación regional substancial. Además, Kubitschek argumentó que el desarrollo económico de América Latina era el mejor seguro para mantener la estabilidad política y así evitar la propagación del comunismo. Mientras que el primer argumento ayudó al establecimiento de la

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, el segundo inspiró a Kennedy para la creación de su *Alliance for Progress* (Burges 2009: 22). Sobre todo durante la política exterior independiente del presidente Janio Quadros (1961), Brasil dio apoyo explícito al nuevo esquema de integración, así como a mejores relaciones con Argentina dentro el denominado “espíritu de Uruguiana” (Burges 2009: 22). Sin embargo, después de la renuncia de Quadros y el manifiesto fracaso de la ALALC a pocos años de su fundación, el enfoque brasileño hacia sus vecinos y la integración consistió meramente en la firma de acuerdos bilaterales y un apoyo sólo formal a las iniciativas conjuntas – una política que perduró hasta el año 1979 (Ibídem). La única excepción a esta regla fue la firma del Tratado de la Cuenca de la Plata (1969) entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay con el objetivo de “[...] afianzar la institucionalización del sistema de dicha Cuenca y mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la misma y sus áreas de influencia directa y ponderable” (CIC 2012).

Aunque Brasil buscó arduamente algún grado de reconocimiento mediante el otorgamiento de un status especial internacional, este título nunca fue aspirado desde la calidad de representante de su región o desde una calidad de coordinar el orden en esta parte del mundo. Este nivel bajo de compromiso del país con la región se puso manifiesto cuando en el año 1973 el presidente estadounidense Nixon y su consejero de seguridad nacional Kissinger ofrecieron a Brasil un plan que implicó el reconocimiento como “potencia emergente” del país a cambio de pagar algunos de los costos para el mantenimiento del orden en la región, chocó con un rotundo “no” de parte del régimen militar, empleando el principio de “não-intervenção”:

O Brasil, disseram os militares, era certamente uma potência emergente: isto, esclareceram, não significava que o país fosse também uma potência regional disposta a coordenar-se com os Estados Unidos. Segundo a argumentação brasileira, os Estados Unidos deviam oferecer concessões especiais ao Brasil baseadas na noção de *status* especial, mas Washington não devia confundir-se: esse reconhecimento devia basear-se nas qualidades inerentes da diplomacia brasileira, não em noções vagas sobre um suposto papel assertivo brasileiro na região. (Spektor 2010: 35)

Mientras que durante los gobiernos militares no se avanzó mucho en la integración con los vecinos, tanto el crecimiento económico de Brasil como la expansión del comercio internacional llevaron a una profundización de sus relaciones económicas con países como Bolivia, Paraguay y, posteriormente, Uruguay. A partir de los años setenta, la presencia brasileña en el primer país se expandió rápidamente a través de inversiones de gran escala en la minería, la industria petrolera y el sector gasífero, mientras que la influencia de Brasil en Paraguay aumentó luego del otorgamiento de un acceso preferencial al puerto de Paranaguá y tras un incremento en el número de brasileños trabajando en este país (en 1973 ya hubo más de cuarenta mil “*brasiguayos*”) (Burges 2009: 25). Este fenómeno, más el refortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos desde el gobierno de Humberto Castelo Branco (1964-1967), bajo el concepto de “satélite privilegiado” (vistos por discípulos de la teoría de la dependencia como una suerte de “sub-imperialismo”)<sup>70</sup>, llevó a una percepción en el resto de América del Sur, y Buenos Aires en específico, de un Brasil imperialista<sup>71</sup>. Esta tesis se vio confirmada cuando Brasilia intervino durante los golpes militares de Bolivia (1971), Uruguay (1973) y Chile (1973) y, aún más, cuando Brasil trató la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú como un asunto exclusivamente bilateral con su vecino Paraguay – a pesar de las consecuencias que implicaba dicha construcción para el nordeste argentino<sup>72</sup>. Durante gran parte de los años setenta, las relaciones entre Argentina y Brasil fueron tensas llevándolas, como en el siglo XIX, a una lucha latente de influencia y control sobre la Cuenca de la Plata y el Atlántico Sur. Sin embargo, a diferencia de un siglo antes, estaba el desarrollo de los programas nucleares en los dos países y el hecho de que

---

<sup>70</sup> El general Castelo Branco reactivó la política de alianza especial con Estados Unidos desde un enfoque que dividió al mundo en tres círculos concéntricos: en el primero, Sudamérica, se consideró Brasil como nación dominante; en el segundo, las Américas, dominó Estados Unidos así como en el tercero que englobaba todo el planeta. Según este enfoque, el status especial de Brasil en la política internacional se originó en su papel de intermediador entre Estados Unidos a los niveles globales y hemisféricos, y Sudamérica a nivel continental (Burges 2009: 23).

<sup>71</sup> Sobre todo en Argentina la visión de un “sub-imperialismo brasileño” causó mucha polémica al considerar Brasil como sustituto de los poderes hegemónicos anglo-parlantes: primero Gran Bretaña desde la época colonial (todavía como aliado principal de Portugal) y durante el Imperio y luego Estados Unidos a partir de la República (Sahni 2007: 108).

<sup>72</sup> Itaipú es el segundo proyecto hidroeléctrico más grande del mundo (sólo después de la Presa de las Tres Gargantas en China). Aunque la obra frecuentemente fue presentada por las autoridades brasileñas como símbolo de la integración regional, también puede ser visto como un arma extremadamente poderosa de Brasil. Se estima que toda ruptura repentina sobre Itaipú podría arrastrar a la capital argentina así como a gran parte de las Repúblicas de Paraguay y Uruguay.

Brasil había logrado su independencia frente a Estados Unidos luego de la construcción de una industria nacional de armas (Burges 2009: 27). Especialmente durante el gobierno de Geisel la tradicional política de “cordialidade oficial” en relación a Argentina, prácticamente cesó de existir como marco de referencia, no sólo por la falta de confianza sino también por la animosidad personal entre ambos Jefes de Estado (Geisel y Videla).

Mientras que las relaciones con su principal vecino habían tocado fondo, se logró la firma en 1978 del Tratado de Cooperación Amazónica<sup>73</sup>. Junto con Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, Brasil se puso como objetivo trabajar conjuntamente para un desarrollo armónico e integrado de la región amazónica con respeto para el medio ambiente, el uso racional de sus recursos y para evitar que alguna potencia extranjera se apoderase de ella<sup>74</sup>. Moniz Bandeira explica así el establecimiento de este tratado:

Com a intensificação do seu desenvolvimento industrial, o Brasil voltou-se mais e mais para os países da região amazônica [...] Era necessário abrir mercados para as suas manufaturas e o comercio da região amazônica com as repúblicas do Pacífico saltou de US\$ 173 milhões, em 1972, para US\$ 2,3 bilhões em 1982. E seu fomento, visando a integração e unificação da América do Sul, requeria o desenvolvimento dessa imensa região, a Amazônia, que separava os mercados às margens do Pacífico e do Caribe dos centros industriais do Brasil, situados no litoral do Atlântico. O desenvolvimento da Amazônia dependia, entretanto, da cooperação com os países vizinhos, porquanto sete das dez fronteiras internacionais do Brasil localizavam-se quase integralmente naquela região. (Moniz Bandeira 2008: 7)

Después de años de inactividad, el Tratado revivía en 1989 cuando surgieron planes, entre otros de François Mitterrand, de internacionalizar la Amazonía mediante la creación de una alta autoridad mundial para cuestiones ambientales con capacidad de injerir en la región limitando así la soberanía nacional en favor de los “intereses de la humanidad”. Como reacción a ello, Brasil llamó a una primera reunión de presidentes de los miembros en

<sup>73</sup> La idea de institucionalizar la cooperación entre los países de la cuenca amazónica cobró vida a partir de una reunión entre los presidentes de Brasil y Perú, bajo el nombre de *Pacto Amazónico*. Luego, en 1977 Brasil envió un proyecto confidencial a los siete países involucrados que resultó en la firma del Tratado en julio 1978 (Sar 2009: 4).

<sup>74</sup> Esta preocupación llevó al presidente Figueiredo a evitar, con éxito, que la administración Reagan interviniera en el año 1981 en Surinam para derrocar el gobierno de Desiré Bouterse por haberse acercado demasiado al régimen castrista (Moniz Bandeira 2008: 8).

Manaos para emitir la denominada *Declaración de Manaos* que constituye un rechazo de dichos planes (Amayo Zevallos 1993: 129). Tres años después, durante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo en Rio de Janeiro, los miembros del acuerdo también lograron llegar a una posición conjunta (Sar 2009: 4-5). Finalmente en 1995 se decidió crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica con Secretaría Permanente en Brasilia a partir del año 2002.

Con la llegada al poder del general João Figueiredo en 1979 se vio un cambio considerable en la relación de Brasil con su región. Factores que explican este giro incluyen la exacerbación de las tensiones entre Este y Oeste, el debilitamiento del “tercer mundo” en el sistema mundial y finalmente la crisis de la deuda (Saraiva 2010: 156). El nuevo gobierno reincorporó en su discurso diplomático un elemento tercermundista – pese a que el tercer mundo se había debilitado – y la idea de una identidad latinoamericana para Brasil fortaleciendo los lazos con los vecinos y priorizando acciones en foros multilaterales (Villafañe 2005: 199). Así, Figueiredo fue el primer presidente brasileño en visitar a Perú<sup>75</sup>, Colombia y Venezuela y el tercero a visitar Argentina para una primera cumbre oficial luego de 45 años (Sennes, Onuki y De Oliveira 2004: 11). Sobre todo en relación con Buenos Aires se avanzó mucho tomando la integración como nuevo marco de referencia luego de que la política de cordialidad oficial había fracasado durante la década anterior. Clave en este acercamiento fue la firma en 1979 del Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-Operativo entre Itaipú y Corpus entre Argentina, Brasil y Paraguay que resolvió la disputa por la explotación hidroeléctrica del río Paraná al reconocer por primera vez los derechos argentinos y estableciendo los niveles y las variaciones permitidas en el río para las empresas hidroeléctricas. Según el entonces embajador brasileño en Argentina Francisco Thompson Flores Neto, esta medida “permitió la sustitución gradual de la lógica de la contradicción de intereses por la percepción favorable a la cooperación política y la integración económica” (Ídem: 9). Luego de este acuerdo, se dieron otras medidas para el fortalecimiento de la confianza (*confidence building measures*), tales como visitas presidenciales en 1980, la firma del Acuerdo de Cooperación para el Uso Pacífico de la

---

<sup>75</sup> Anteriormente, los presidentes peruanos Manuel A. Odría (1948-1956) y Manuel Prado Ugarteche (1956-1962) habían visitado a Brasil en 1953 y 1961, respectivamente. Luego, en 1976, se había producido un histórico encuentro entre Morales Bermúdez y Ernesto Geisel, en aguas del río Amazonas (Novak y Namihás 2012: 75; 78; 90-91).

Energía Nuclear (1980) solucionando el dilema de seguridad argentino respecto a las percibidas intenciones hegemónicas de Brasil en la región, así como la posición neutral de Brasil durante la Guerra de Las Malvinas (1982). Obviamente que en este mejoramiento jugaron motivos como la creciente interdependencia económica durante los años anteriores, las altas tasas diferenciales de crecimiento entra Argentina y Brasil en beneficio del último, las conciencia mutua de que la sucesión de conflictos menores tenía que parar antes de que un conflicto mayor ocurriese y la consideración en Argentina de que le era imposible, mientras que duraba su litigio fronterizo con Chile, abrir dos frentes de rivalidad en el plano regional (Anzelini 2004: 3-4; Burges 2009: 27-28).

Sin embargo, y como ya se expuso en este trabajo, fue la democratización tanto en Argentina como en Brasil que sirvió como mayor impulso a la integración regional como quedó materializado en, respectivamente: la Declaración de Foz de Iguazú (1985); el Acta de Integración y el posterior establecimiento del Programa de Integración y Cooperación (PICAB, 1986); el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988); la incorporación del tema de integración regional en la Constitución de 1988<sup>76</sup>; la Declaración de Foz de Iguazu sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares (1990); el Tratado de Asunción sobre la fundación del Mercosur (1991); el Protocolo de Ouro Preto (1994) y la firma de adhesión al Tratado de No-Proliferación (1998). Otra iniciativa donde Brasil participó fue el ya mencionado Grupo de Rio como foro política para la región.

Un primer rasgo común, importante que resaltar, fue el bajo grado de institucionalización de todas estas iniciativas regionales. Esta característica es lógica como patrón de comportamiento visto que cualquier tipo de cesión de soberanía a alguna instancia supranacional fue opuesto a los principios sagrados de la política exterior brasileña de autonomía y universalismo. Incluso el Mercosur nunca fue considerado como un fin en sí mismo para los brasileños, sino como instrumento tal como lo aclaran Vigevani y Favaron:

Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, onde a força o universalismo permanece, ele [o Mercosul] é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, não

<sup>76</sup> La constitución brasileña de 1988 estipula lo siguiente en artículo 4: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Senado Federal 2013: 5).



seria um fim em si mesmo. [...] O Mercosul é um processo esencialmente aberto ao exterior. No caso do Brasil, o desenvolvimento do Mercosul é parte de um amplo esforço de abertura económica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. (Vigevani y Favaron 2008: 9-10)

Además el Mercosur permitió a Brasil enfrentar mejor los desafíos económicos y políticos de las estrategias hegemónicas de Washington, así como ser reconocido en el mundo como potencia (Marra 2008: 102).

Por otro lado, las iniciativas de integración regional desarrolladas durante los años ochenta e inicios de los noventa, tomaron, aunque la cuestión de la identidad no ocupó un lugar central en ellas, a América Latina como referencia geográfica – tal como aparece todavía en la Constitución de 1988. Sin embargo, este rasgo empezó a cambiar con la llegada de Fernando Henrique Cardoso como nuevo canciller entre octubre 1992 y mayo 1993, quien inicia la substitución del énfasis de América Latina en favor del concepto de América del Sur (Gehre 2009: 68). Varios motivos han sido recalcados para este cambio paradigmático durante los siguientes años. En primer lugar hubo la incorporación de México al TLCAN que cuestionó notablemente a la idea de América Latina, visto el papel articulador entre sur y norte que dicho país había jugado durante las décadas anteriores (véase 2.5). En segundo lugar, cuando Brasil estuvo negociando un plan de rescate con el mundo financiero internacional en el marco del *Plan Real*, le había costado mucha energía presentarse como un deudor fiable siendo un país latinoamericano, término cargado y asociado a la crisis de la deuda de la década anterior. Spektor afirma lo siguiente sobre este tema:

Como rótulo, a “América Latina” dificultava as negociações com banqueiros, oficias do tesouro e lideranças políticas americanas. Foi meses termos que ganhou força o argumento segundo o qual convinha ao Brasil distanciar-se na medida do possível, da “América Latina”. A construção regional alternativa poderia ocupar-lhe o lugar seria a “América do Sul”. Embora fosse inicialmente uma operação de marketing voltada para criar confiança nas difíceis negociações por empréstimos em meio à crise, essa transformação terminaria tendo um significado estratégico definitivo para as leituras brasileiras do sistema internacional. (Spektor 2010: 32-33)

Tercero, fue el papel de Argentina y los problemas surgidos a pocos años de la fundación del Mercosur que indicaban la necesidad de ampliar el horizonte regional de Brasil más allá de las fronteras de dicho acuerdo. Unos acontecimientos en el año 1998 confirmaron esta lectura. En este año, en plena crisis financiera, cuando Brasil luchaba por la credibilidad de su moneda, el entonces Ministro argentino de Economía sugirió públicamente que el país debería adoptar un *currency board* con el dólar, lo que constituyó para los brasileños una traición por parte de su vecino. Además, el presidente Menem estaba negociando en el mismo año y sin haber consultado previamente a Brasil, el estatus de aliado extra-regional de la OTAN. Finalmente, Buenos Aires decidió obstruir la entrada de productos brasileños luego de que Brasil dejaba flotar su moneda como respuesta a la crisis financiera. Como resultado de estos hechos, ya en el año 1999 empezaron a circular documentos en el Palacio de Planalto e Itamaraty apuntando a la utilidad estratégica de expandir el Mercosur con el propósito explícito de diluir el poder relativo de Argentina dentro del bloque (Ídem: 33). Por último, una aproximación a los vecinos de Sudamérica era considerada instrumental en el marco de la estrategia brasileña de diluir o retrasar la propuesta norteamericana sobre el establecimiento del ALCA.

En público, la sustitución de América Latina por Sudamérica, tal como fue manifestado en el discurso oficial, recibió legitimación haciendo referencia a los conceptos tradicionales de política exterior de la época del final del Imperio y de Rio Branco – como fue expuesto anteriormente. Además, América del Sur fue presentada ahora como una referencia geográfica más natural que América Latina tal como propone Albuquerque: “A América do Sul é, antes de mais nada, um acidente geográfico [e por isso] mais palpável que a [noção de] América Latina, uma invenção que espelhou mais a percepção dos intelectuais europeus do que uma unidade real” (Gehre 2009: 65). De forma similar, Lampreia afirma que “South America is an entity that can be very clearly described in terms of its geography, of its membership, of its, let us say, belonging as a group of countries. It is virtually [an island] if you see the Panama Channel as a cut in the Isthmus – South America is practically an island and therefore conforms to a very logical and very clear geographical entity which should be the basis for our functioning” (Burges 2009: 39). Finalmente, Jaugaribe defendió el paradigma sudamericano por ser “a única forma de assegurar aos países da

região a preservação de sua autonomia nacional, nessa gigantesca e desnacionalizadora onda de globalização” (Gehre 2009: 65).

La primera iniciativa regional brasileña explícitamente referida a la subregión sudamericana fue la propuesta de la fundación de un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), presentado por el presidente Itamar Franco durante la VII Reunión del Grupo de Rio realizada en Santiago en el año 1993 (Couto 2007: 163). El objetivo principal de esta propuesta era de crear un área de libre comercio para casi todo el comercio en el subcontinente (aunque Guyana y Surinam todavía no eran incluidos en el proyecto) a través de un esquema de liberalización en un periodo entre 1995 y 2005 y de forma complementaria al Mercosur (Couto 2010: 24). En otras palabras: un Aladi sin México, relativamente libre de interferencia estadounidense y con un papel primordial para Brasil (Borges 2010: 5). Además, el nuevo proyecto formó parte de una aparente estrategia brasileña de retrasar las conversaciones hemisféricas en el marco de la *Enterprise for the Americas Initiative* así como para evitar una profundización del Mercosur, incluida la creación de alguna estructura institucional supranacional (Ibídem). Aunque el proyecto finalmente fracasó por rechazo de sus vecinos (Chile por no estar de acuerdo con las tarifas y los países andinos por miedo de que sus industrias serían aplastadas por las brasileñas (Borges 2009: 38)), fue durante el gobierno de Franco que por primera vez se empezó a concebir a América del Sur como un concepto diferente a América Latina en la política exterior brasileña (Saraiva 2010: 157).

Por otra parte el anuncio de crear un ALCSA tuvo dos consecuencias directas. En primer lugar, entre otras razones, el anuncio del proyecto, en evidente contraposición al TLCAN en específico y los intereses estadounidenses en la región en general, incitó al presidente Clinton de resucitar la iniciativa *Enterprise* de Bush y convocar a los Jefes de Estado a una reunión en Miami con el propósito de proponer la formación del ALCA como una extensión del TLCAN a nivel hemisférico (Moniz Bandeira 2004: 439-440). En segundo lugar, al ver fracasado el proyecto, Brasil decidió trabajar en la ampliación del Mercosur, resultando en los acuerdos con Bolivia y Chile (que había perdido la esperanza de ser admitido en el TLCAN) en 1996, un acuerdo marco con la Comunidad Andina en 1998 y conversaciones por separado con cada uno de los países de dicha organización.

Sobre todo a partir del segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), Brasil paulatinamente optó por una política más activa para la región. Esta nueva política coincidía con el juicio de que los países de Sudamérica podían fortalecer la posición de Brasil como actor mundial así como ofrecer el espacio necesario para el desarrollo nacional (Saraiva 2010: 157). Además, un papel brasileño en estabilizar la región podría beneficiar los intereses brasileños en estos países, mejorar la imagen del país en el mundo así como bajar la atención norteamericana para la región (Spektor 2010: 36). De esta forma, Brasil jugó un papel crucial en el proceso de paz entre Ecuador y Perú después del conflicto del Cenepa en 1995, no sólo en lograr un alto de fuego y la firma de un acuerdo sino también liderando la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) (Moniz Bandeira 2008: 10). Asimismo, Brasil intervino en Paraguay en abril 1996 para evitar un golpe de estado del general Oviedo contra el presidente constitucional Juan Carlos Wasmosy bajo amenazas de aislamiento económico y político y un congelamiento de su participación al Mercosur. Dos años después, cuando el principal adversario electoral del candidato de Oviedo fue brutalmente asesinado, actuó de la misma forma, junto con Argentina y conforme a la cláusula democrática del Tratado de Asunción. Sin embargo, en otros casos donde la democracia fue cuestionada como modelo, el presidente Cardoso mantuvo vigente el principio de *não intervenção* alegando que “the institutional shape and operation of a democracy is a matter for internal political debate, not external imposition” (Burges 2008: 80). Esta visión se evidenció en 2000 cuando Brasil se quedó silencioso frente a la destitución de Jamil Mahuad en Ecuador y no sólo aceptó el resultado de las elecciones peruanas de 2000 – que dio a Fujimori como ganador – sino además bloqueó los intentos de la OEA de cuestionar el voto (McClintock 2001: 139).

Según Sean Burges, dicha actitud puede ser explicada desde el profundo deseo brasileño de evitar cualquier asociación de su política regional con apariencias de dominio o hegemonía: “Overt action or intervention has not been the norm. Rather, the strategy has been one of secreting the country’s integrated and sustained ambitions for hemispheric and global leadership behind a cloak of indirect and ostensibly technocratic apolitical programs, well wrapped in an added mantle of multilateralism and often run through other government ministries and agencies” (Burges 2009: 1). Desde esta constatación, Burges desarrolló el modelo de “hegemonía consensual” basándose en una perspectiva gramsciana:

Traditional conceptions of leadership as relying on forms of coercion and domination played little role in the approach adopted by Itamaraty during the Cardoso era. Instead, a new style of leadership was developed, one that found parallels in the Gramscian student-teacher dialectic's focus on consensus creation, discussion, and mutual internalization of new ideas and techniques. The intent was not to seek Brazilian leadership of a South American region through imposition, but to instigate a mutually beneficial ordering that would quietly embed Brazilian interests, aspirations, and strategies in the region. While this goal was sometimes hinted at in official statements and academic analysis, it was not explicitly proclaimed or comprehensively examined until the transition to the Lula presidency. (Ídem: 185)

Obviamente que la mayor ventaja de esta estrategia de “creación de consenso entre iguales” y la naturaleza colectiva de construcción de una hegemonía está en que, hasta un cierto grado, los costos de la integración puedan ser compartidos con los socios regionales. Esto ha sido extremadamente importante para un país como Brasil que no tenía los recursos suficientes ni la voluntad para comprometerse como un *paymaster* de la integración regional. Desde esta perspectiva se puede entender algunas medidas brasileñas tomadas durante la década de los noventa y destinadas a crear más interdependencia regional sin tener que correr en más gastos, como el incremento de importación de trigo desde Argentina o de electricidad, gas o petróleo desde Argentina, Bolivia, Paraguay y Venezuela. Así lo confirma el ex presidente Cardoso cuando explica cómo la dependencia brasileña de energía de entonces conscientemente era convertida en una palanca económica llevando a una explosión de importaciones de Petrobras desde los vecinos: “In the middle of my second term, imports reached significant sums in dollars: nearly half a billion from Venezuela and almost 1 billion from Argentina. The latter corresponded to the deficit in bilateral trade with Argentina, allowing for the opening of trade without real losses for us: if we did not import Argentina's oil, we would import from the Middle East, without compensation of exports” (Borges 2010: 5). También el creciente énfasis que Cardoso puso en la integración vial de Sudamérica a fines de los años noventa – esfuerzos que resultaron en la IIRSA en el año 2000 – forma parte de esta política.

Dando continuidad a la política sudamericana de su predecesor, Lula da Silva declaró lo siguiente durante su discurso de toma de posesión:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. [...] O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. [...] Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. (Ministério das Relações Exteriores 2007b: 39)

De acuerdo con esta declaración, en junio de 2003 se estableció la Subsecretaría General de América del Sur (SGAS) como parte del Itamaraty, encargada de mejorar la articulación con los vecinos (Epsteyn 2009: 16; Gehre 2009: 76). A diferencia de Cardoso, la agenda sudamericana de Lula se caracterizó por ser más política que comercial. Por una parte, esto era el resultado de la influencia de un grupo político-académico en la formulación de la política exterior, que apoyó una integración política y social más fuerte, basándose en la percepción de una cierta compatibilidad en los valores de los diferentes países de la región, una identidad común y la existencia de ventajas mutuas (véase 4.5.1) (Saraiva 2010: 159). Por otro lado, la política sudamericana de Lula formó parte de su política “sur-sur” y la historia larga de “solidaridad latinoamericana” dentro su partido, el *Partido dos Trabalhadores*. La politización de la agenda sudamericana de Brasil se manifestó en varios ámbitos.

En primer lugar hubo una manifestación explícita de apoyo a candidatos electorales, partidos y gobiernos de perfil izquierdista (Sorj y Fausto 2011: 7). Así, durante la campaña electoral argentina de 2003, Lula expresó su simpatía por Néstor Kirchner frente a Carlos Menem – a quien consideró uno de los “bambinos de oro del neoliberalismo latinoamericano en los años 90, junto al peruano Alberto Fujimori y el mexicano Carlos Salinas de Gortari” (Carvajal 2012: 185). De la misma forma, en muchos casos con la participación de asesores del PT, Lula apoyó a candidatos durante la campaña de las elecciones en Uruguay (2005), Bolivia (2006), Nicaragua (2006), Venezuela (2006),

Argentina (2007), Paraguay (2008), El Salvador (2009) y Perú (2006/2011), entre otras. En el mismo espíritu se profundizaron los lazos interpartidarios con gobiernos estables de tendencia centroizquierdista, entre los que se destacan los de Chile y Uruguay. También con el régimen bolivariano en Caracas se desarrollaron relaciones densas resultando en una serie de acuerdos, incluyendo el Protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur en 2006. Aunque el proyecto bolivariano y el discurso contra-hegemónico de Hugo Chávez ciertamente trajeron un costo político para Brasil (véase más adelante), tanto Lula como su asesor Marco Aurelio García se manifestaron de forma positiva sobre el gobierno bolivariano, contribuyendo así a darle mayor legitimidad internacional<sup>77</sup>.

Por último, el gobierno de Lula jugó un papel importante durante algunas crisis en los países vecinos. Esta política coincidió con el concepto de *não-indiferença*, que fue inaugurado a partir de la participación de Brasil en la MINUSTAH. En esta ocasión, Lula afirmó lo siguiente: “[...] nós não acreditamos em interferência externa em questões internas, mas não procuramos refúgio na omissão e indiferença perante os problemas que afetam nossos vizinhos” (Spektor 2010: 29). Así, en 2003, Brasil asumió el liderazgo en el denominado “Grupo de Amigos de Venezuela”<sup>78</sup> en un intento de mejorar las relaciones entre el gobierno de Chávez y los grupos de oposición, muy empeoradas desde el golpe de estado de 2002, y encontrar una solución política que no violara los principios democráticos (Lima y Hirst 2006: 32). Del mismo modo, Brasil ayudó a mediar, junto con Argentina, durante la crisis boliviana entre 2003 y 2005 y ante la turbulencia política en Ecuador que llevó al derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez en el 2005. Finalmente, Brasil manifestó repetidamente su interés de contribuir a un diálogo político en Colombia entre las partes involucradas del conflicto guerrillero.

En segundo lugar, tanto en el marco del Mercosur como a nivel sudamericano, el gobierno de Lula trató superar el enfoque *comercialista* de integración que había dominado durante gran parte de los años noventa. Aunque durante el segundo gobierno de Cardoso ya se había visto la inclusión de aspectos no estrictamente comerciales en la discusión acerca de

---

<sup>77</sup> Una vez, Lula llamó a Chávez “el mejor presidente que ha tenido Venezuela en cien años” y García expresó que “Se engaña quien piensa que Chávez y el “chavismo” son un fenómeno transitorio. Son fenómenos profundos en la sociedad venezolana” (González 2011: 5-7).

<sup>78</sup> Aparte de Brasil, el “Grupo de Amigos de Venezuela” incluía a Chile, Colombia, México, Portugal, España y Estados Unidos.

la integración regional – tales como la interconexión a nivel de infraestructura –, fue con Lula que se avanzó hacia la denominada “integración multidimensional” (Epsteyn 2009: 13). De esta forma, temas como energía, seguridad, cooperación científica e integración social, pasaron a ganar cada vez más relevancia en la agenda integracionista. En la misma línea con esta visión posliberal, se propagaba por un mayor papel del Estado en la relación con los vecinos.

Finalmente, la dimensión política en las relaciones de Brasil con la región se hizo sentir en la promoción desde el gobierno de la presencia de empresas brasileñas, tanto públicas como privadas que cuentan con apoyo estatal, en la adquisición de empresas locales o en la explotación de recursos naturales en los países vecinos (Sorj y Fausto 2011: 7). De esta forma, paradójicamente, la reducción del énfasis comercial en las relaciones con los vecinos coincidía con una expansión inédita de las exportaciones e inversiones de empresas brasileñas en la región. En el contexto del surgimiento de liderazgos nacionalistas en varios países sudamericanos, dicha expansión empresarial llevó a varios conflictos. Sin duda uno de los casos más ilustrativos fue la expulsión de Ecuador por parte del gobierno de Rafael Correa de la empresa constructora Odebrecht. Ello ocurrió a raíz de la existencia de fallas técnicas en la construcción de la central hidroeléctrica de San Francisco y presuntos intentos de la empresa de sobornar a funcionarios ecuatorianos. La expulsión, más la decisión ecuatoriana de no reembolsar el préstamo de 243 millones de dólares que el país había recibido del BNDES para financiar este proyecto, no sólo resultó en una crisis entre ambos países que duró casi dos años<sup>79</sup> sino también en la conciencia en las autoridades brasileñas de que para algunos países Brasil se había convertido en una nueva potencia imperialista (Malamud 2011c: 14).

Una segunda diferencia con el gobierno de Cardoso fue la preferencia abierta por parte del presidente Lula de que Brasil jugara un papel de líder en la subregión:

A decidedly uncharacteristic kink in Brazil’s foreign policy was added by Lula’s ascension to the presidency. Where diplomats had gone to great pains throughout the Cardoso era to publicly disavow the appearance of leadership and leading, central foreign-policy figures in

---

<sup>79</sup> En julio 2010, casi dos años después de la decisión de Correa, se llegó a un acuerdo entre el gobierno ecuatoriano y la empresa con el cual dan por sanadas sus disputas en relación con la central (Aguirre 2010).



the Lula administration such as Marco Aurelio García (2003) did not shy away from positioning Brazil as a potential leader in South America and the global South, despite later forcefully disavowing such notions. Indeed, diplomats during the early Lula years talked far more freely about the idea that Brazil was deliberately leading South America, with one mid-level official going as far as to bluntly state that Brazil could and did tell some of the other countries on the continent what to do. (Burges 2009: 162-163)

Una de las medidas para sustentar esta política fue un avance prudente en la institucionalización de la cooperación existente entre Brasil y sus vecinos. En este sentido no sólo se crearon nuevos organismos dentro del Mercosur (véase 2.3.1), sino que también, por iniciativa de Brasil, el primer organismo en reemplazo de las reuniones de presidentes de América del Sur, denominado Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). Este organismo fue reemplazado en 2007 por la Unasur – aunque este último con más influencia bolivariana. Como afirma Epsteyn, en los intentos de institucionalizar la integración con el resto de Sudamérica se halló una de las paradojas principales de la política sudamericana de Lula:

[...] en función, en gran medida, del énfasis colocado en la defensa de un modelo de desarrollo nacional y autónomo, Brasil encontró dificultades para avanzar hacia un proceso de integración profunda. Así, en consonancia con la importancia atribuida a la necesidad de preservar “espacio” para implementar políticas domésticas, el gobierno Lula se mostró reticente a la hora de discutir reglas y disciplinas comerciales en el ámbito subregional. A pesar de la retórica, también resistió la posibilidad de consolidar instituciones regionales con algún grado supranacionalidad que pudiesen superponerse a los objetivos nacionales de desarrollo. [...] los problemas inherentes a la profundización del Mercosur están íntimamente relacionados con la tensión estructural que existe entre la política nacional-desarrollista y las políticas de integración regional o global, sea de corte sur-sur o sur-norte. (Epsteyn 2009: 12)

Además de crear algunas instituciones regionales, Brasil empezó a asumir, aunque nuevamente de forma reducida, el papel de *paymaster* en la región. Así, en el 2003, se lanzó el Programa de Substitución Competitiva de Importaciones (PSCI) con el argumento que la sustitución de importaciones desde el resto del mundo por productos provenientes de Sudamérica contribuiría al crecimiento económico de los vecinos y generaría un círculo

virtuoso de profundización de la integración regional (Couto 2007: 167). El programa además era una respuesta frente a los crecientes superávits comerciales que Brasil obtuvo en relación con los países sudamericanos. Luego, en 2004 se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) en un intento de limitar las asimetrías e inequidades entre las distintas subregiones al interior del bloque (Caballero 2011: 163). Inspirado en experiencias similares en la Unión Europea, el Fondo financió varios proyectos de desarrollo, tales como los de vivienda en Paraguay o de transmisión eléctrica en Paraguay, Uruguay y Argentina (Amorim 2010: 228). Sin embargo, el presupuesto inicial de dicho fondo era de sólo cien millones de dólares – con 70% de la suma proveniente de Brasil<sup>80</sup>. En tercer término, como ya se mencionó anteriormente, algunos países de la región, tales como Bolivia, Paraguay y Perú recibieron apoyo económico de forma bilateral o a través de la Agencia Brasileña de Cooperación. Esta cooperación técnica se implementó mayormente en sectores como educación, agricultura, salud, ciencia y tecnología (Saraiva 2012: 97). Finalmente, el gobierno de Lula mantuvo una política pragmática que fue denominada en Brasil como “paciencia estratégica” y que consistía en una serie de gestos de “generosidad” hacia los vecinos – empezando con Argentina después de la crisis de 2002, Bolivia luego de la nacionalización de los hidrocarburos y Paraguay cuando presionó por la renegociación del Tratado de Itaipú (Sorj y Fausto 2011: 7).

No obstante, el ámbito reducido de todas estas iniciativas en contraste con las altas expectativas de los vecinos acerca de beneficios financieros que un liderazgo brasileño en la región les podría traer, resultó en cierto descontento entre algunos países sudamericanos. Una consecuencia de esta percepción fue la falta de apoyo que Brasil recibió en la región en su calidad de *global player*. Las negativas en relación con las candidaturas brasileñas para algunos cargos electivos de organizaciones internacionales, son ilustrativas: en 2004 cuando Brasil aspiró ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, se opusieron Argentina y México como miembros del grupo *Uniting for Consensus*; en 2005 Uruguay presentó su propio candidato para la función de director general de la Organización Mundial del Comercio ante la candidatura brasileña de Luíz Felipe de Seixas

---

<sup>80</sup> El presupuesto del Focem para 2012 prevé 788 millones de dólares de ingresos, entre los cuales los aportes de los Estados alcanzan 400 millones de dólares (370 millones de dólares proviene de Brasil, 27 millones de Argentina, 2 millones de Uruguay y 1 millón de Paraguay) (Mercosur 2011).

Corrêa; y en el mismo año el candidato brasileño João Sayad perdió contra el colombiano Luis Alberto Moreno para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (Malamud 2011c: 9-10).

En cambio, la persona de Lula sí cumplió un papel de liderazgo para gran parte de la región: “Él [Lula da Silva] asume el rol del nuevo líder latinoamericano y esperó con paciencia activa el momento apropiado para desempeñar este papel. La vejez de los hermanos Castro y la degradación de la economía cubana, la grave enfermedad que afecta a Hugo Chávez, la muerte intempestiva de Néstor Kirchner, la corrupción del régimen sandinista de Nicaragua y el hundimiento de la imagen del presidente Morales de Bolivia, allanan el horizonte y liderazgo indiscutible de Lula en Sudamérica” (Carvajal 2012: 195-196).

Por último cabe mencionar que al final del gobierno de Lula nuevamente apareció “América Latina” como referencia geográfica. Aunque la documentación oficial de Itamaraty continuó refiriendo a Sudamérica como área de pertenencia, Brasil, junto con México, fue uno de los creadores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac, véase 4.4.3). Además, en varias ocasiones el entonces canciller Amorim declaró que la consolidación de Sudamérica como actor político fue un “paso importante hacia la integración más amplia de América Latina y el Caribe” (Amorim 2010: 230). Esta política de “círculos concéntricos” (siendo el primer círculo el Mercosur, el segundo América del Sur y el tercero, América Latina y el Caribe) obviamente le ofrece a Brasil perspectivas de ampliar su influencia en la región, más allá del ámbito sudamericano.

### 3.4. INTERESES DE BRASIL EN SUDAMÉRICA

*“Que seamos vecinos, socios, amigos y hermanos  
no impide que cada país negocie con su cabeza y según sus necesidades.”*

Celso Amorim (2008)

(Lechini y Giaccaglia 2010: 70)

Antes de estudiar las iniciativas recientes de integración regional y el papel de Brasil, es necesario señalar cuales son los intereses de Brasil de un mayor protagonismo en Sudamérica. En este marco se puede diferenciar tres tipos de intereses: los económicos, políticos y estratégicos.

#### 3.4.1. Intereses económicos

El mercado sudamericano continúa siendo muy relevante como destino de los productos brasileños. En los últimos años el porcentaje de las exportaciones del país que va a los vecinos sudamericanos varía entre los 15 y 20%, siendo Argentina, Chile y Venezuela los importadores principales (cuadro 3). El hecho de que esta porción es inferior a la alcanzada durante la década de los noventa tiene que ver con la gran expansión de las exportaciones hacia otras partes del mundo, particularmente Asia. Un rasgo importante de las exportaciones hacia la región es el alto valor agregado: en más de 75% de los casos se trata de productos industriales mientras que estos productos sólo representaban 38% de las ventas al resto del mundo (Iglesias 2007: 2). En términos de actividades, el 67% de las exportaciones a la región está concentrado en cinco sectores: el automovilístico; el (petro-) químico; el siderúrgico y metalúrgico; equipos electrónicos; y máquinas y equipos (Ibídem).

Cuadro 3. Exportaciones brasileñas hacia Sudamérica (1990-2011), en millones de dólares FOB

	1990		2000		2005		2011	
	Volumen	% de SA	volumen	% de SA	volumen	% de SA	volumen	% de SA
AR	645	23.82%	6238	56.14%	9930	46.77%	22709	50.18%
BO	182	6.72%	365	3.29%	585	2.76%	1511	3.34%
CH	484	17.87%	1248	11.23%	3624	17.07%	5418	11.97%
CO	163	6.02%	516	4.64%	1412	6.65%	2577	5.69%
EC	126	4.65%	133	1.20%	649	3.06%	933	2.06%
GY	2	0.07%	5	0.05%	17	0.08%	36	0.08%
PA	380	14.03%	831	7.48%	963	4.54%	2969	6.56%
PE	146	5.39%	354	3.19%	939	4.42%	2263	5.00%
SU	17	0.63%	6	0.05%	36	0.17%	73	0.16%
UR	295	10.89%	666	5.99%	853	4.02%	2175	4.81%
VE	268	9.90%	749	6.74%	2224	10.47%	4592	10.15%
Sudamérica	2708		11111		21232		45256	
% del total	<b>8.62%</b>		<b>20.16%</b>		<b>17.91%</b>		<b>17.68%</b>	
Total	31411		55119		118528		256039	

Fuente: UN Comtrade 2012

Por otro lado, Brasil ha logrado posicionarse como uno de los principales inversionistas en América del Sur (cuadro 4), a tal punto que en 2001 los flujos de capital hacia la región llegaron a representar el 50% del total de las inversiones en el exterior (Perrotta, Fluquet e Inchauspe 2011: 6). Sin embargo, a partir de 2004, se evidenció una significativa disminución de la participación de la región como destino de inversiones brasileñas hasta llegar a un promedio de 20% lo que hace suponer que “América del Sur se posicionó como el primer peldaño estratégico para el proceso de internalización de las firmas brasileñas, y estas, una vez consolidadas sobre dicha plataforma, se lanzaron hacia una trayectoria de expansión a nivel mundial” (Ídem: 6-7). Los principales destinos de las inversiones brasileñas en la región en 2010 eran: Argentina (5148 millones de USD), Uruguay (2495 millones), Perú (2254 millones) y Colombia (872 millones), en la mayoría de los casos bajo la modalidad de *Greenfield*<sup>81</sup>, adquisición o ampliación (Banco Central do Brasil 2012). Las inversiones brasileñas en Sudamérica tendieron a concentrarse preferentemente en los

<sup>81</sup> Con una inversión *Greenfield* se entiende proyectos que se construyen desde cero.

sectores asociados con la explotación de recursos naturales (minería, hidrocarburos, actividad agropecuaria) y sus manufacturas (alimentos y bebidas, materiales para construcción, siderurgia y metalurgia, calzado y cueros etc...), en servicios y en industrias con contenido tecnológico medio, tales como productos químicos.

**Cuadro 4. Inversiones brasileñas en América del Sur. Composición sectorial de los capitales invertidos según actividad y nivel de prioridad: prioridad baja (X), prioridad mediana (XX) y prioridad alta (XXX)**

	AR	CH	CO	PA	PE	UR	VE
Agropecuaria	X		X				
Alimentos y bebidas	XXX	XXX				XXX	
Extractivas	X	X	XX	XX	XX	XX	
Hidrocarburos		XX	XX				XX
Productos químicos	XX	X	X		XX		
Calzado y cuero	XXX						
Textil	X					X	
Goma y plástico						X	
Metalurgia básica	X		X		XX		XX
Minerales no metálicos					XX		
Construcción civil		XX	X			X	
Actividades inmobiliarias	XX		X				
Agua, gas y electricidad	XX				XX		
Servicios de información	XXX	X	XX		XX	X	

Fuente: Perrotta, Fluquet e Inchauspe 2011: 10-11.

Gran parte de las inversiones brasileñas ha sido realizada por un número reducido de grandes conglomerados empresarios: Petrobras (hidrocarburos), Votorantim (minería, metalurgia, siderurgia y producción de cemento), Gerdau (siderurgia), Vale (minería), Camargo Corrêa (construcción), Odebrecht (construcción), Banco Itaú, Marfrig, JBS-Friboi y Camil Alimentos. Factores que explican la internacionalización de las actividades de dichas empresas incluyen: la diversificación de riesgos; economías de escala; superación de barreras arancelarias y para-arancelarias; acceso a financiamiento internacional de bajo costo; y la apreciación del *real*. Además, desde los años setenta, el Estado brasileño mantuvo una política de apoyo a la industria nacional mediante programas de incentivo y

promoción a la producción, inversión y exportación con un papel importante para el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y agencias como el APEX (Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones) (Ídem: 19). Por otra parte, dichas empresas actualmente forman un lobby influyente para la definición de políticas tanto internas como externas en Brasil.

Finalmente, además de las ventajas directas que traen las exportaciones e inversiones en Sudamérica, Brasil considera que la integración con otros países de la región funciona como un mecanismo de apertura comercial y liberalización creando transformaciones y aumentando la eficiencia de los sistemas productivos nacionales (Saraiva 2010: 161). Visto en esta perspectiva, la región funcionaría como una suerte de escudo contra algunos de los aspectos más negativos del sistema capitalista global, tal como afirma Spektor: “[...] os objetivos a longo prazo por detrás da política regional brasileira são de controlar a globalização e proteger a economia nacional de choques externos. Esta ideia não é nova, ao menos em parte, suas origens remontam à década de 1960. [...] A leitura brasileira do regionalismo após o fim da Guerra Fria continua enfatizando menos os objetivos comuns com a vizinhança do que a proteção da capacidade *nacional* de fazer frente aos desafios da globalização” (Spektor 2010: 37). Burges coincide con esta visión cuando afirma que el proyecto regional brasileño presume una extensión de las fronteras económicas nacionales hacia los límites de Sudamérica para luego usar este espacio más amplio como plataforma para constituir una relación más favorable en relación al entorno internacional (Burges 2009: 92).

Otros intereses económicos que pueden llevar a mayor integración con Sudamérica incluyen:

- Luego de la transición durante los años sesenta y setenta de productor de materias primas a país industrializado – paradójicamente como resultado de una gigantesca masa de inversiones estadounidenses – la nueva industria brasileña comenzó a competir con la estadounidense y la complementariedad de ambas economías paulatinamente fue mudando hacia la competencia (Rodríguez 2010: 17). Aunque este fenómeno no sólo se dio en la región, es evidente que fue más importante en

América del Sur, situación que podría ser contrarrestada parcialmente mediante una mayor integración regional.

- Del mismo modo, Brasil experimenta cada vez más competencia en la región por parte de países asiáticos como China (y Taiwán) o Corea del Sur. Así, a nivel de importaciones, la República Popular de China ya se convirtió en el segundo socio de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela y tercero para la Argentina (CIA 2013). Sólo en Argentina, Paraguay y Uruguay, Brasil tiene una mayor participación en las importaciones (Ibídem). Además, con la afiliación de Chile (1994) y Perú (1998) a APEC – y el deseo de Colombia y Ecuador de convertirse en nuevos miembros de dicha organización<sup>82</sup> – y el establecimiento de la Alianza del Pacífico en 2011 (véase más adelante), Brasil sabe que los países ubicados en la orilla del Pacífico están mirando hacia “el otro lado” si se trata de integración económica. Por otro lado, los mercados asiáticos son cruciales para la economía brasileña y una integración con los países pacíficos de Sudamérica podría ofrecer al país un puente hacia este continente. Así lo afirmó también el presidente de la Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil, Miguel Vega Alvear, cuando sostuvo que Brasil tenía interés en que Perú sea su conexión con APEC (Andina 2012).
- Si Brasil quiere seguir atrayendo a inversiones directas, está en la necesidad de integrarse con los vecinos ya que muchas empresas transnacionales ven a Sudamérica como una región integrada en sus decisiones estratégicas. “Para muchas de ellas [empresas multinacionales] la dimensión regional tiene impacto en sus estructuras organizacionales, en el destino de los recursos y en la distribución de la producción. Los numerosos obstáculos a la circulación de mercaderías, las diferencias en los ambientes reguladores y la precariedad de la infraestructura de transportes tienen impactos negativos sobre la capacidad de atraer esos capitales hacia Brasil” (Cebrio 2007: 7).

---

<sup>82</sup> Colombia ya solicitó la adhesión a la APEC en 1995 y lo ratificó, junto con Ecuador, en 2008.



### 3.4.2. Intereses políticos

- Históricamente, la política exterior brasileña no se ha caracterizado por procurar posiciones de bloque con sus vecinos a nivel multilateral. Sin embargo, el país sí ha buscado en algunas ocasiones el apoyo de los vecinos para causas individuales. Así sucedió como miembro de la Sociedad de Naciones, durante sus intervenciones en la Asamblea de las Naciones Unidas y en su calidad de defensor de los intereses económicos de los países en vía de desarrollo en el marco de las rondas del GATT – en cada uno de los cuales Brasil se presentó en términos de “representante de la región”. De la misma forma, uno de los motivos que llevó a la creación del Mercosur fue el acceso preferencial al mercado brasileño a cambio de apoyo argentino para las estrategias comerciales internacionales de Brasil (Malamud 2011: 7). Esta política ha sido el resultado de la conciencia en la elite política del país de que Brasil, como uno de los “monster countries” más pequeño y sobre todo menos poderoso por falta de poder real (en el sentido de *hard power*), necesita del apoyo de la región como una forma de obtener más peso en la política internacional y desplegar su proyección geopolítica hacia el mundo: “All regional powers that aspire to become global protagonists... must first be legitimated at the regional level since they do not possess enough material capacity or soft power to act autonomously in international politics” (Ídem: 1). Además, hay la idea de que una región integrada que habla con una sola voz tiene más peso en la política mundial del que tendría cada uno de los países que la integran (Lima 2008b: 25) – sobre todo en temas que son cruciales para el país, tales como la definición de las reglas de juego del comercio internacional, la reforma de las instituciones Bretton Woods y del sistema financiero mundial o en el proceso de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. De allí la siguiente afirmación del ex canciller brasileño Amorim: “Até mesmo um país grande como o Brasil é um país pequeno num mundo como ese [...] nós não temos a capacidade de falarmos sozinhos [...]. Eu acredito que o Brasil não tem uma existência plena sem a união [com a América do Sul]” (Spektor 2010: 37).

- Brasil tiene interés en obstaculizar las iniciativas expansionistas de parte de Estados Unidos en la región, tales como el Plan Colombia, la propuesta del ALCA – considerada por algunos como la versión actualizada de la doctrina Monroe a nivel económico –, la apertura de nuevas bases militares estadounidenses en Colombia y la presencia de personal de seguridad de dicho país en Perú<sup>83</sup> y Paraguay. De cierta forma Brasil quiere ver aplicado el principio de autonomía, uno de los elementos clave de la tradición política del país, a nivel sudamericano. La constitución de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano podría ayudar con este objetivo.
- Mayor integración con los vecinos sudamericanos, y particularmente los países andinos, le permitiría a Brasil poder manejar mejor la inestabilidad crónica de esta región – aunque esta actitud pueda ir en contra de la política de no injerencia en los asuntos internos de otros países. En primer lugar ayudaría a proteger mejor los intereses brasileños en la región, entre los cuales figuran las inversiones privadas, los créditos públicos en la zona o las comunidades brasileñas viviendo en estos países. Además, al considerar la democracia formal como un requisito para la inserción de Sudamérica en la política global, un retroceso de cualquier país de la región en las credenciales democráticas traería para Brasil repercusiones estratégicas internacionales. Finalmente, y conforme al punto anterior, cualquier tipo de inestabilidad regional es una causa de potencial atención norteamericana en Sudamérica, la cual Brasil quiere evitar (Spektor 2010: 36). En este marco se puede explicar la firma en noviembre 2003 del *Consenso de Buenos Aires* entre Brasil y Argentina sobre la estabilidad regional como un compromiso común de ambos países.
- Como ya se mencionó anteriormente, en el marco del ALCSA, la política integradora de Brasil frecuentemente es vista como una forma de no tener que profundizar más el Mercosur y contar con un proyecto que sustituya la propuesta

---

<sup>83</sup> En el periodo 2003-2010 ingresaron un total de 87516 militares estadounidenses a Perú con una permanencia promedio de entre 12 y 67 días por cada ingreso, para realizar ejercicios de entrenamiento militar, anti-subversivo y de inteligencia en conjunto con las fuerzas armadas y policiales de Perú. Gran parte de estos ejercicios tuvo lugar en zonas de alto conflicto social (como el VRAE) o áreas estratégicas como la cuenca amazónica o los principales puertos del país (Callao, Salaverry, Paita, Chimbote e Ilo) desde donde se embarca el petróleo, gas y minerales que el país exporta. Además, los puertos peruanos son utilizados por la IV Flota de los Estados Unidos como centro operativo de la costa del Pacífico de América del Sur (Bruckmann 2011: 6).

anterior de máxima prioridad a la alianza estratégica con Argentina (Hirst 2006: 139), país que en varias oportunidades defraudó las intenciones políticas internacionales de Brasil. Una integración de Sudamérica dejaría abierta la posibilidad de establecer nuevas alianzas con países como Chile, Perú y Venezuela.

### 3.4.3. Intereses estratégicos

- **Energía.** Brasil es deficitario a nivel de energía eléctrica. Según un estudio divulgado por la Empresa de Pesquisa de Energía, el consumo de energía en Brasil crecería con un promedio de 4.5% en los próximos diez años: mientras que en 2011 se consumió alrededor de 472000 GWh hora, en 2021 esta cifra llegaría a 736000 GWh (Agencia EFE 2012a). Para satisfacer este déficit energético, se tendrían que construir tres proyectos con la misma envergadura de la hidroeléctrica de Itaipú durante los próximos años. Aunque ya está en marcha la construcción de tres grandes hidroeléctricas en la Amazonía – siendo el Belo Monte el más polémico por sus efectos ambientales – ya está claro que el país necesitará importar más energía desde sus vecinos. Entre los países con mayor potencial hidroeléctrica figuran Perú, Venezuela, Guyana y Bolivia.

De igual manera, a nivel de reservas y producción de gas, Brasil depende de las importaciones. En el año 2010 por ejemplo, según datos del Ministerio de Minas y Energía, Brasil produjo un promedio de 62.8 millones metros cúbicos por día mientras que se importó 34.6 millones<sup>84</sup>, gran parte desde Bolivia por el gasoducto entre Santa Cruz de la Sierra y Porto Alegre. No menos que 80% del área industrial de Sao Paulo sería abastecida por esta fuente (Mellado 2009: 138) y la porción de gas natural en la matriz energética nacional está en aumento (actualmente sería alrededor del 10%). Por otro lado, el perfil energético de Brasil ha cambiado de forma drástica durante los últimos años luego del descubrimiento de las reservas de petróleo (y gas) frente a la bahía de Santos y como resultado de una política nacional dirigida a la disminución de su dependencia energética (véase 4.3.2).

---

<sup>84</sup> Balanço Energético Nacional 2011 – Base 2010, disponible en [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br), consultado el 18 de abril 2012.

- **Infraestructura:** Dada la creciente importancia del Asia Oriental, y de China en particular, en el sistema económico global, Brasil necesita una salida más corta (y por consiguiente más barata) hacia el Pacífico a través de autopistas, ferrocarriles y puertos en países como Perú y Chile, y en menor medida, de Ecuador y Colombia<sup>85</sup>. Ya en 1993, Enrique Amayo Zevallos afirmó lo siguiente sobre el primer país:

Do nosso ponto de vista, a Amazônia não ficará à margem do Pacífico. Os vínculos, cedo o tarde, serão estabelecidos através da sua saída natural, localizada no Peru; nós a chamamos *natural* porque é a distância mais curta e menos problemática entre a parte principal da massa territorial amazônica, localizada no Brasil, e o Pacífico. Observando o mapa pode-se fazer tal constatação. [...] A costa peruana contém a parte mais ocidental da América do Sul; assim, relativamente, o Peru é o país sul-americano mais próximo do nordeste asiático [...] Portanto, na América do Sul, vincular-se à costa peruana significa aproximar-se do nordeste asiático. (Amayo Zevallos 1993: 119)

Entre los actores más interesados en la construcción de este enlace figuran los productores de soya de ciertos estados (sobre todo Rondonia y Mato Grosso), las empresas de transporte fluvial y algunas compañías multinacionales del sector alimentario (como Cargill y Bunge) o del negocio de semillas transgénicas (como Monsanto). Todos ellos están preocupados por bajar el costo de transporte de sus productos hacia el Pacífico y convertir las enormes áreas de la Amazonia brasileña, particularmente en el estado de Mato Grosso, en monocultivos para la siembra de soya (Borges 2010: 13). Por otro lado, la construcción de infraestructura hacia el norte de la región (las Guayanas y Venezuela) ofrecería a Brasil una salida hasta la Cuenca del Orinoco, rico en petróleo, el Caribe y así, un camino más corto hacia el mercado norteamericano.

- **La Amazonía y el medio ambiente:** Frente a la intervención de compañías farmacéuticas y de ONGs estadounidenses y europeas, que no ha cesado de aumentar desde los años ochenta; la inclusión de la Amazonía en las agendas de expansión y dominio estratégico de países como Estados Unidos, Reino Unido,

<sup>85</sup> Mientras que a inicios del presente siglo Brasil enfatizó el uso de carreteras, desde algunos años parece priorizar la construcción de ferrocarriles. Estos se caracterizan por implicar sólo la mitad del costo en comparación con el flete por carretera. Uno de los proyectos más ambiciosos consiste en la construcción de un ferrocarril entre Porto Velho (Rondonia) y la costa peruana.

Suecia y Noruega; y el establecimiento del Plan Colombia a partir del año 1999 que fue percibido por los brasileños como “el Caballo de Troya de Estados Unidos para dominar las vertientes del río Amazonas” (Moniz Bandeira 2004: 494), Brasil se puso como meta salvaguardar a toda costa la soberanía territorial de la Amazonia (Prieto 2008: 5). Como anota Sahni, ocupar eficazmente las vastas zonas despobladas del corazón de América del Sur ha sido considerado un elemento esencial de la “trayectoria de Brasil hacia la grandeza aparentemente inevitable, la clave para el momento en que (y nunca *si*) Brasil se convertirá en el primer súper poder [sic] en emerger del hemisferio sur” (Sahni 2007: 106). Aunque la constitución en 1982 del Tratado de Cooperación Amazónica presumió dar una respuesta a esta problemática, sus avances en materia de seguridad han sido nulos, por lo cual Brasil necesitaría otro compromiso institucional de los países de la región con la preservación de la soberanía de la Amazonia como patrimonio sudamericano. Además, la protección del medio ambiente sólo ha ganado importancia en la actual coyuntura de calentamiento global para una región que es considerada una de las más vulnerables del mundo como es Sudamérica (Viola 2009: 12).

- **Delincuencia, insurgencia y narcotráfico:** A la par con el creciente comercio e interdependencia entre Brasil y sus vecinos, también aumentaron los flujos criminales entre los países de la región. En el caso del narcotráfico por ejemplo, se está observando la regionalización del problema con Perú, Colombia y, en menor medida, Bolivia y Paraguay como los principales productores de droga y Brasil como principal ruta de envío hacia África occidental y Europa, proveedor de insumos químicos (tales como éter y acetona) y últimamente, refugio de narcotraficantes y centro de lavado de dinero proveniente de esta actividad ilícita (Esnaol 2007). Lo mismo se podría decir sobre otras actividades criminales organizadas en la región, tales como el tráfico ilícito de armas, oro y órganos humanos, prostitución de mujeres y menores de edad, lavado de dinero, contrabando y violaciones contra los derechos intelectuales y de propiedad industrial (Viola 2009: 9). Aunque hasta la actualidad los temas de seguridad sólo

han sido tratados a nivel nacional (y en menor medida en el seno del Mercosur), está claro que una cooperación a nivel sudamericano sería más adecuada.

- **Migración ilegal:** Mientras que durante décadas a Argentina le tocó ser el país sudamericano más importante de inmigración, como consecuencia del crecimiento económico y la nueva posición geopolítica asumida por Brasil en la región, este último país atrae cada vez más migrantes. Los países principales de origen incluyen Bolivia, Haití, Perú, Paraguay y Argentina, entre otros. Por otro lado, hay una creciente migración brasileña hacia países como Surinam<sup>86</sup>, Guyana, Bolivia y Paraguay (Cebrio 2007: 7). Aunque estos flujos de migración puedan generar oportunidades, también causan problemas que tienen que ser abordados de forma colectiva, tal como ilustró la crisis de refugiados haitianos en 2011 en las fronteras brasileñas con Perú y Bolivia.

---

<sup>86</sup> Un ejemplo de ello es Surinam, dónde se estima que viven entre 35000 y 40000 *garimpeiros* brasileños, sobre todo en el este del país y en la capital Paramaribo – esto es entre 7 y 8 por ciento de la población total de este país (Kruijt 2007: 330).

## 4. LA TERCERA OLA DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANA (2000-2012)

### 4.1. DESARROLLO DESDE LAS CUMBRES SUDAMERICANAS HASTA LA UNASUR

#### 4.1.1. Coyuntura de la integración

En resumen, se puede mencionar a los siguientes motivos que llevaron a un mayor acercamiento de Brasil hacia el resto de Sudamérica hacia fines de los años noventa: (1) formar un bloque “sudamericano” frente al proyecto hegemónico norteamericano del ALCA; (2) consolidar la exclusión de México, el principal competidor de Brasil en cuanto a liderazgo regional, luego de su incorporación al TLCAN; (3) contrarrestar las connotaciones negativas del *rótulo* “América Latina” – surgidas luego de la crisis de la deuda de los años ochenta y la crisis tequila de 1994 – en un intento de presentar a Brasil como un país confiable; (4) ampliar la perspectiva regional luego de los problemas surgidos al final de los años noventa con Argentina (véase 3.3) y (5) usar el área sudamericano como plataforma (“*hub*”) – tanto en la estrategia de convertir a Brasil en una potencia, como en el proceso de internacionalización de las principales empresas brasileñas.

Antes de analizar las iniciativas actuales de integración sudamericana, que forman el tema del presente capítulo, se describirán brevemente las principales tendencias que marcaron el contexto de la denominada tercera ola de integración.

- A partir del final de los años noventa, se observa en la región el agotamiento de la etapa de integración asociada con el modelo de regionalismo abierto. Sobre todo la CAN y el Mercosur se encuentran estancadas o “en crisis” como consecuencia de la existencia de diferentes intereses domésticos, convulsiones financieras, discrepancias ideológicas u ofertas de negociación de actores extra-regionales como Estados Unidos y la Unión Europea. Un indicador de esta crisis son los debates frecuentes en la región sobre la conveniencia, el contenido y los objetivos de la integración económica (Sanahuja 2010: 87). Obviamente que con el regionalismo abierto en Sudamérica se ha experimentado avances a nivel de intercambios comerciales, inversión extranjera y otras interdependencias económicas. Sin embargo, persisten muchas barreras no arancelarias, escasa complementariedad

económica, precariedad de la infraestructura, problemas de gobernabilidad e instituciones intergubernamentales frágiles como resultado de la cultura política westfaliana que domina en la región. Además, las reformas estructurales llevadas a cabo durante los años noventa no han conducido a una transformación productiva hacia la estructuración de una plataforma tecno-económica regional más moderna, complementaria y capaz de abatir los problemas sociales estructurales tales como inequidad, exclusión y pobreza extrema (Acosta 2008: 38).

- De manera paralela, a partir de la década de los 2000, llegan al poder de líderes progresistas en los principales países de la región – con la excepción de Colombia: Chávez en Venezuela (1999), Lula en Brasil (2002), el *kirchnerismo* en Argentina (2003), Vázquez (2005) y posteriormente Mujica (2010) en Uruguay, Morales en Bolivia (2006), Correa en Ecuador (2007), Lugo en Paraguay (2008) y Humala en Perú (2011). Estos presidentes tenían/tienen en común sus posiciones en contra del Consenso de Washington y del neoliberalismo – muchas veces asociado con el regionalismo abierto –; su apoyo a un Estado desarrollista más fuerte como defensor de la soberanía nacional; y sus llamadas a una mayor autonomía para la región en el sistema internacional (Sanahuja 2010: 87; 96).
- Luego del fin de la Guerra Fría y la profundización de la nueva ola globalizadora, las opciones de inserción internacional han aumentado para los diferentes países de Sudamérica, resultando en fuerzas centrífugas (del “centro” mundial). Mientras que algunos países, por lo menos a nivel retórico, han optado por una profundización de la integración regional, otras naciones (como Chile, Colombia y Perú) han seguido estrategias más abiertas y flexibles del tipo “*hub and spokes*”, basadas en acuerdos comerciales, tanto de carácter norte-sur (con Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Australia y Canadá) como sur-sur (China, India, Tailandia, Singapur, Turquía entre otros).
- A partir del final de los años noventa, hasta la primera parte de los 2000, muchos países de la región experimentaron etapas de ingobernabilidad o inestabilidad política: Ecuador (1996-2006), Paraguay (1996-2000), Perú (2000), Bolivia (2000-2005), Argentina (2002) y Venezuela (2002).



- Brasil, sobre todo durante el gobierno de Lula, experimentó un crecimiento económico importante así como la consolidación de su sistema democrático: ambos le dieron al país, y sus gobiernos, un alto grado de auto-estima.

Como se ha expuesto en el anterior capítulo, a partir de la presidencia de Itamar Franco paulatinamente gana fuerza la sustitución del paradigma latinoamericano por uno nuevo alrededor de un espacio sudamericano, tal como se evidenció por primera vez con el lanzamiento de la iniciativa brasileña del ALCSA en 1993. Sin embargo, este proyecto se queda latente por algunos años, entre otros como consecuencia de la desconfianza hacia las intenciones brasileñas en algunos países y de las secuelas de la crisis financiera de 1998. A partir de 2000 se consolida la idea de Sudamérica, resultado del uso sistemático del concepto por la gestión de Cardoso y luego, por Lula (Gehre 2009: 69).

- A partir de 2004, luego de la reelección de Hugo Chávez como presidente de Venezuela, se experimenta un creciente protagonismo de este país en la región, financiado con los ingresos petroleros y manifestado en iniciativas como el ALBA, el Tratado Comercial de los Pueblos, Petroamérica y Telesur (véase más adelante). De esta forma Caracas no sólo reta la influencia norteamericana y el carácter netamente comercial de los esquemas de integración existentes, sino también el creciente papel brasileño en Sudamérica.
- Después del final de la Guerra Fría y el surgimiento del nuevo paradigma del *war on terror*, la importancia de Sudamérica (y de forma más amplia, América Latina) como zona estratégica ha disminuido considerablemente para Washington, a favor de otras regiones como el Medio Oriente (particularmente el Mánshreq y, a partir de la “primavera árabe”, también el Magreb), Asia Central y el Pacífico. Esto permitió la creciente entrada de nuevos jugadores en la región – entre ellos China, Rusia, e Irán además de los países europeos – así como una mayor autonomía para un número de países frente a Washington, empezando con Brasil y Venezuela. Sin embargo, ello no implica que la región no siga teniendo su importancia para los norteamericanos, como en temas comerciales, la lucha contra el narcotráfico (sobre todo mediante asistencia militar y policial), migración o en su calidad de exportador de materias primas. A pesar de las declaraciones sobre una supuesta “retirada” de la

potencia de la región, Estados Unidos sigue teniendo una posición hegemónica en el Caribe (menos Cuba), Centroamérica y países sudamericanos como Colombia, Chile, Perú e incluso los miembros menores del Mercosur<sup>87</sup>. También durante el primer gobierno de Obama (2009-2012), el país jugó un papel importante en la región, como quedó ilustrado con el golpe de estado en Honduras (2009), la firma del acuerdo militar con Colombia (2009) y durante las elecciones en Haití (2010). En este sentido, la administración de Obama básicamente continuó con la política pragmática del segundo gobierno de George Bush Jr.<sup>88</sup>. Más que una salida de Estados Unidos de la subregión, se observa una falta de estrategia norteamericana clara hacia Sudamérica (y Brasil) desde el inicio del nuevo siglo – con la excepción de las políticas hacia México, Cuba, Venezuela y Colombia.

- A nivel mundial, sobre todo después de 9/11, se manifiestan los límites del unilateralismo estadounidense frente a la aparente emergencia de un nuevo orden multipolar basado en el crecimiento económico de países como China e India, la reaparición de Rusia como potencia bajo el liderazgo de Putin y la creciente importancia regional de países como Brasil, Irán, Turquía, Corea del Sur, Indonesia, Vietnam, Sudáfrica y Nigeria. Como consecuencia del auge económico de China, a partir de 2003 se vivió una rápida alza en los precios de las materias primas como petróleo, cobre y productos alimentarios coincidiendo con el surgimiento de nacionalismos basados en la soberanía nacional sobre estas riquezas naturales, entre otros en Sudamérica.

---

<sup>87</sup> Aunque tradicionalmente Paraguay ha buscado un equilibrio en sus relaciones entre Brasil y Argentina, también mantuvo buenas relaciones con Washington – lo que llevó al permiso a soldados estadounidenses para hacer maniobras en territorio paraguayo y el establecimiento de una oficina de la FBI en Asunción. Con Uruguay en última instancia no se firmó un tratado de libre comercio, pero sí un llamado *Trade and Investment Framework Agreement*, lo que dejó abierta la posibilidad para los uruguayos de seguir el ejemplo chileno de inserción internacional (Malamud 2011c: 12-13).

<sup>88</sup> Hubo una diferencia clara entre el primer y el segundo gobierno de George Bush Jr. en relación con América Latina/América del Sur. Mientras que durante el primer gobierno predominó un enfoque dogmático – expresado en su comportamiento durante el intento golpista en Venezuela, su intervención en las elecciones bolivianas en 2003 y el abandono de su “amigo” Argentina durante la crisis económica de 2001 – durante el segundo gobierno hubo una política más pragmática que buscaba el diálogo con gobiernos que, pese a manifestarse como izquierdista, se mostrasen cooperativos con Estados Unidos. Además se evitó cualquier tipo de confrontación verbal con los líderes de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Finalmente se reconoció a Brasil como líder regional y como un interlocutor válido entre Washington y la subregión (Martínez 2011: 13).

#### 4.1.2. El camino hacia la fundación de la Unasur

Por iniciativa personal del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso y en el marco de las conmemoraciones de los quinientos años de descubrimiento de Brasil, se llevó a cabo en Brasilia la primera Reunión de presidentes de América del Sur el 31 de agosto y 1 de setiembre de 2000<sup>89</sup>. El objetivo inicial de dicha reunión fue la concertación de posiciones de los diferentes países frente a las negociaciones del ALCA en un intento de contraponer una agenda sudamericana frente a la norteamericana (Mellado 2009: 115). Dada la preocupación de un gran parte de los empresarios de su país frente a este proyecto norteamericano y la crisis dentro del Mercosur como resultado de la devaluación del Real en 1999, el presidente brasileño había comenzado a recoger la idea de Sudamérica como sujeto de integración, tal como se había presentado en la propuesta de ALCSA. Por esta razón, un día antes de la reunión, Cardoso definió este acontecimiento como “la reafirmación de la propia identidad de América del Sur” añadiendo que: “La vocación de la América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones” (Moniz Bandeira 2003: 149). En segundo lugar, la reunión fue una respuesta directa al Plan Colombia, lanzado apenas unos días antes. Frente al anuncio de este plan habían surgido sospechas en Brasil de que el combate al narcotráfico y las guerrillas sólo formaba un pretexto para “internacionalizar” la Amazonia con el argumento de que el ejército brasileño no estaba en condiciones de controlar adecuadamente la región (Moniz Bandeira 2004: 494).

Los resultados de esta primera cumbre sudamericana fueron plasmados en el llamado **Comunicado de Brasilia** (véase anexo 1) que identificó cinco temas de cooperación suramericana: la democracia; el comercio; la infraestructura; las drogas ilícitas y delitos conexos; y la información, conocimiento y tecnología:

- Democracia: De acuerdo con los compromisos asumidos en el marco de la CAN y el Mercosur, se determina que el mantenimiento del Estado de derecho y el pleno

---

<sup>89</sup> Además de los doce Presidentes de los Estados sudamericanos (incluyendo los de Guyana y Surinam), también estuvieron presente como observadores Jorge Castañeda como representante de México, los secretarios generales de la Aladi, la CAN Mercosur, SELA y la Cepal, y los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

respeto a la democracia representativa no sólo constituye un objetivo sino un compromiso compartido. Además hay una llamada a realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur, respetando los mecanismos de carácter regional ya existentes (Comunicado de Brasilia, §23). Finalmente los Jefes de Estado se comprometen a erradicar la pobreza absoluta y disminuir las desigualdades, de combatir las violaciones de los derechos humanos y de luchar contra el racismo y la discriminación (§25-28).

- Comercio: Los Jefes de Estado del Mercosur y la CAN deciden iniciar negociaciones para establecer, antes de enero 2002, una zona de libre comercio entre ambos bloques comerciales como impulso decisivo “hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam” (§32). El proceso de la formación de este espacio obedecería a los principios del *regionalismo abierto* (§33). A la vez hay una reafirmación de apoyo a la propuesta de ALCA pero no sin enfatizar que “deberán tener en consideración las diferencias de los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías de los actores involucrados (§35).”
- Integración de infraestructura: Se reconoce que la formación de un espacio económico sudamericano depende de la complementación y ampliación de la infraestructura en la región (§37). Acuerdan que la financiación de los nuevos proyectos debe ser compartida por los gobiernos, el sector privado y las instituciones financieras multilaterales, tales como el BID, el Banco Mundial, la CAF y el Fonplata (§38). Durante la reunión los mandatarios además toman nota de un proyecto elaborado por el BID, denominado “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”. Este plan contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y modernización de la infraestructura física de América del Sur en áreas, tales como energía, transportes y comunicaciones con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social (§39). Respecto al campo de los transportes se propone la conformación de redes multimodales para articular mejor el uso de vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas (§41).

- Drogas ilícitas y delitos conexos: Se considera el narcotráfico, al igual que el contrabando, tráfico ilícito de armas y terrorismo, como amenazas “que representan riesgos para la integridad misma de las estructuras políticas, económicas y sociales de los países suramericanos”. (§47) Además aprueban el principio de responsabilidad compartida, tal como figura en la Estrategia Antidrogas del Hemisferio de 1996 (§48). Concuerdan estrechar la cooperación en los campos de inteligencia, operaciones policiales, control al tráfico y desvío de insumos químicos y al tráfico ilícito de armas. Finalmente hay interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero (§51).
- Información, conocimiento y Tecnología: Se afirma la importancia de la incorporación y utilización de las nuevas tecnologías de información en los sistemas educativos (§56). Además, se reconoce que, como manera de avanzar en el desarrollo de la base científica y tecnológica de la región, es necesario la constitución de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas (§57).

Hasta hoy, la Reunión de Presidentes de Brasilia es considerada uno de los antecedentes más importantes de la actual ola de integración en Sudamérica. En primer lugar porque, aparte de abrir camino a la creación de un espacio económico común a través de la integración entre la CAN y el Mercosur, tuvo claras proyecciones *políticas* al incluir el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la pobreza y el narcotráfico. Por otro lado, con la cumbre se reconfirmó el concepto de Sudamérica, incluyendo a Guyana y Surinam (países que aún no estaban incluidos en la propuesta de ALCSA)<sup>90</sup> y con clara exclusión de México. Finalmente, la reunión dio luz verde al establecimiento de la llamada **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**

---

<sup>90</sup> De las tres Guayanas, sólo Guyana (independiente de Reino Unido en 1960) y Surinam (hasta 1975 Guyana Holandesa) pueden participar a un esquema de integración regional ya que Guyane (Guyana francesa) es un *département d'outre mer* de Francia y además, como *région ultraperiférica* y a diferencia de los *países y territorios de ultramar*, parte integral de la Unión Europea. En esta calidad participa en el Espacio Schengen y la Eurozona.

Mientras que Guyana comparte rasgos culturales con los demás países caribeños, como Jamaica, Trinidad y Tobago o Barbados, Surinam es indudablemente la nación más aislada de Sudamérica, entre otros por su idioma (el neerlandés), su composición étnica-religiosa (criollos, indostaníes y javaneses) y su orientación casi exclusivamente hacia Holanda (y en menor medida Washington) – de allí la comparación de Kruijt con un Estado-isla (Kruijt 2007: 332).

como una versión institucionalizada del “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”.

En julio 2002, exactamente ciento ochenta años después del histórico encuentro entre los libertadores San Martín y Bolívar, se organizó otra cumbre sudamericana en la ciudad ecuatoriana de Guayaquil. En el denominado “**Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo**”, los presidentes reiteraron su voluntad de seguir con la conformación de un “espacio integrado” sudamericano a través de conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios. Mientras que el Consenso repite gran parte de los compromisos hechos en el Comunicado de Brasilia, la importancia de la Cumbre de Guayaquil radica en que llevó las discusiones sobre la necesidad de infraestructura como base de integración al centro de la agenda. En gran parte, este énfasis era resultado de fuertes presiones brasileños sobre el curso del camino integrador en Sudamérica: “Segundo comunicado do Itamaraty à imprensa, o próprio presidente Cardoso teria sublinhado a importância que gostaria que fosse concedida à questão na reunião. O fracasso da reunião do Equador poderia representar o fracasso do iniciativa brasileira de formação do espaço sul-americano, e por isso o Brasil considerava essencial que a reunião focasse os avanços alcançados a partir da reunião de Brasília, revelando a continuidade e a consequência das iniciativas lançadas naquela ocasião” (Couto 2007: 165). Luego de reafirmar la importancia estratégica de la IIRSA (Consenso de Guayaquil, §8), los Jefes de Estado presentes reconocieron algunos logros concretos que se habían alcanzado desde el lanzamiento del plan, tales como: el memorándum entre Bolivia y Chile para estudiar el desarrollo de conexiones para el transporte entre ambos países, el compromiso entre Guyana y Venezuela para establecer la primera conexión vial entre las dos naciones, el Protocolo de Integración Física entre Chile y el Mercosur y los avances en el eje Interoceánico y el eje multimodal del Amazonas (§12). Además, se reafirmó el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de la región subrayando la necesidad de “una adecuada y progresiva armonización de los marcos legales y técnicos del intercambio en el sector energético” (§18) y de una diversificación de las fuentes energéticas (§20). Finalmente, los presidentes adoptaron la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”, como un anexo al

Consenso mencionado, en un esfuerzo de limitar gradualmente los gastos de defensa y promover una mayor transparencia en la adquisición de armas. En el mismo espíritu pacifista, se declaró proscrito el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados; la producción, utilización o experimentación de todo tipo de armas de destrucción masiva; y hubo el compromiso de establecer un régimen gradual de eliminación que conduzca a la erradicación de las minas antipersonales.

La tercera Reunión de Presidentes de América del Sur se realizó en el Cusco en el año 2004, en ocasión de la celebración de las campañas de liberación de Junín y Ayacucho. Fue durante esta ocasión que fue lanzada la **Comunidad Sudamericana de Naciones** (CSN o CASA). En gran medida, esta primera institucionalización del dialogo político sudamericano fue el resultado de los frecuentes encuentros bilaterales entre los mandatarios de la región en 2003 y 2004. Sin embargo, según João Mendes Pereira, coordinador general de asuntos económicos de América Latina y el Caribe en Itamaraty, “foi necessário desgastante e prolongado esforço negociador, principalmente frente à Colômbia e ao Uruguai, e em menor escala, com o Chile, para formalizar a constituição da Comunidade Sul-americana de Nações, em Cusco” (Couto 2007: 166) – lo que demuestra las diferentes percepciones entre los países sobre qué estrategia a seguir para integrar a Sudamérica. El hecho de que Kirchner, presidente de Argentina, no asistió a la Cumbre y defendió su decisión aludiendo de que “primero hay que profundizar los contenidos” (en referencia a las cuestiones pendientes dentro del Mercosur) sólo confirma esta interpretación (Miranda 2009: 176). Al igual que durante las cumbres anteriores, el papel brasileño era crucial, tal como lo manifestó el mismo ex presidente Lula da Silva: “Brasil...sabe de la importancia que tiene su participación política en este proceso de integración. [...] Antes los presidentes sólo sobrevolaban América del Sur para ir a Washington. Yo prefiero pagar el costo interno de viajar cuantas veces sea para lograr una integración que beneficia a los pueblos” (Mellado 2009: 118). Sin embargo, después de la reelección de Hugo Chávez, el presidente venezolano se volvió más activo en el plan regional e hizo sentir su influencia en Cusco por su insistencia en el aspecto social de la integración.

Básicamente, la “**Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones**” (véase anexo 2), estipula lo siguiente:

- La nueva CSN se basa en “una identidad sudamericana compartida y valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias.”
- Hay una diferencia clara entre el crecimiento y el desarrollo: “[...] el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos [de América del Sur] y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.”
- El objetivo de la CSN es “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.”
- El nuevo espacio sudamericano integrado se desarrollará impulsando los siguientes procesos: la concertación y coordinación política y diplomática en sus relaciones externas; la convergencia entre la CAN y el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam; la integración física, energética, y de comunicaciones; la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agro-alimentario; la transferencia de tecnología y la interacción entre las empresas y la sociedad civil.
- Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirán a las Cumbres sudamericanas y son consideradas instancia máxima de conducción política. En cambio, las reuniones de los cancilleres con vistos como ámbito de decisión



ejecutiva del proceso. Además, el nuevo esquema de integración es dotado de una Secretaría *pro tempore*.

La **declaración de Ayacucho**, firmada al día siguiente (9 de diciembre 2004), respaldó los avances de la IIRSA (según la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010) y acordó la realización de una reunión sobre seguridad ciudadana así como la constitución de una Unión Interparlamentaria Sudamericana.

La primera Reunión de los Jefes de Estado de la nueva Comunidad Sudamericana de Naciones se organizó en Brasilia el 29 y 30 de setiembre 2005 y resultó en una Declaración presidencial, la denominada **Agenda Prioritaria de Brasilia** y un Programa de Acción. Según la Declaración de los Jefes de Estado, “la esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur”. A nivel económico considera como propósito de la CSN “el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio sudamericano”, basándose en los principios de trato preferencial y diferenciado como plateado en la Resolución 59 de la Aladi. Sin embargo, no se logró consenso en determinar una fecha concreta para el establecimiento de esta zona comercial (Mellado 2009: 122). La Agenda Prioritaria suma los siguientes ocho áreas de acción prioridad de la CSN: el dialogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las asimetrías; la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social; y las telecomunicaciones. Finalmente, el Programa de Acción menciona algunas medidas, esencialmente a nivel de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. También propone la formación de un “Foro sudamericano de consulta y concertación política”, como un instrumento de representar a la región en sus relaciones externas.

Más allá de las declaraciones oficiales, la Reunión de Brasilia de 2005 se caracterizó sobre todo por la falta de unanimidad acerca de los instrumentos y objetivos del nuevo cuerpo de integración. Una de las críticas más duras vino del presidente venezolano que señaló que ni siquiera se debatió acerca de la estructura del nuevo bloque regional así como no se fijaron plazos algunos – razón por la cual sólo a última hora decidió firmar la Declaración final de la Cumbre. Este episodio llevó a la Reunión Extraordinaria en Montevideo en diciembre del

mismo año donde se decidió constituir una “Comisión de Reflexión” encargada de preparar un Documento de Reflexión con el objetivo de debatir las posibilidades de profundización del proceso así como la institucionalización del mismo.

Indudablemente, el **Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión** (véase anexo 3) ha sido uno de los textos más influyentes para el proceso de integración actual en la región. En cierto sentido coincide con el *Zeitgeist* de políticas progresistas de muchos líderes sudamericanos, distanciándose definitivamente del paradigma de regionalismo abierto, que todavía fue incluido en las declaraciones anteriores. En este espíritu se puede leer que: “La construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basado únicamente en las relaciones comerciales [...]. [Los países de América del Sur] deben buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural.” Además, “En un periodo de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo.” Finalmente afirma que “[...] la integración regional se constituye en una alternativa para enfrentar una globalización que profundiza asimetrías, y contribuye a la marginalidad económica, social y política de decenas de países y de miles de millones de seres humanos.” En segundo lugar, el documento propone los cinco principios rectores de la integración sudamericana, al saber: la solidaridad y cooperación; la soberanía y autodeterminación de los pueblos; la paz; democracia y pluralismo; y armonía con la naturaleza. Entre el conjunto de objetivos de la integración, sólo destaco los siguientes:

- El establecimiento de un nuevo “Contrato Social Sudamericano”, entendido como una “integración con rostro humano articulada con la agenda productiva”.
- Seguridad energética de la región: “La energía, al lado de la infraestructura física, debe cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europeo.”
- Integración industrial y productiva “privilegiando inicialmente la articulación de las industrias regionales en determinados sectores con potencial de sinergia, tales como construcción naval, industria aeronáutica, industria de material militar e industria farmacéutica.

- Coordinación en el área de defensa donde propone el desarrollo de una doctrina de defensa regional, “que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Sudamericana de Defensa.”
- Integración en el plano subnacional con la participación de los gobiernos locales y regionales, especialmente en las zonas fronterizas.

Finalmente, a nivel institucional el documento propone el establecimiento de: una *Comisión de Coordinación* para garantizar la implementación y coordinación de las iniciativas; una *Secretaría Permanente* que apoya a dicha Comisión; *Grupos de Trabajo* permanentes, iniciando con los áreas de infraestructura, la integración energética y políticas sociales; un *Observatorio Social de América del Sur* y un *espacio parlamentario sudamericano*. Asimismo considera necesaria la negociación de un tratado fundacional y constitutivo de la CSN “que de nueva densidad jurídica a la iniciativa y que apunte a la creación de una Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)”.

Gran parte de las recomendaciones formuladas en el documento fueron incorporadas en la denominada “**Declaración de Cochabamba: Colocando la piedra fundamental para una unión sudamericana**”, resultado de la Segunda Reunión de Jefes de Estado de la CSN en dicha ciudad boliviana en diciembre 2006. Así, esta declaración considera que “el objetivo de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur” e incluye entre los objetivos de la integración “la superación de las asimetrías para una integración equitativa”. Además, en Cochabamba se aprueba la creación de una “Comisión de Altos Funcionarios”, como un equivalente de la Comisión de Coordinación tal como propuesta en el Documento y a la cual se encargó el estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo; y de los tres Grupos de Trabajo (integración física, integración energética y políticas sociales). De esta forma la CSN contaría con las siguientes instituciones:

- Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno
- Reuniones semestrales de los Cancilleres
- Reuniones ministeriales sectoriales

- La Comisión de Altos Funcionarios
- La Secretaria Pro Tempore
- Grupos de Trabajo, establecidos por la Comisión de Altos Funcionarios

Finalmente, en relación con el dialogo externo, la Cumbre de Cochabamba reconfirmó el Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política como “factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas”. Además, se hizo un llamado hacia la intensificación de iniciativas de dialogo con otras regiones, basándose en experiencias como la Primera Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), organizada en Brasilia en mayo 2005 y la Primera Cumbre América del Sur-África (ASA) que se efectuó en Abuja en noviembre 2006.

Al igual que las cumbres anteriores, la Cumbre de Cochabamba ocurrió en medio de la polémica, esta vez a raíz de la crisis dentro de la CAN luego de que Colombia y Perú se habían manifestado partidarios de la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos – lo que llevó a Venezuela retirarse de este organismo y buscar su incorporación al Mercosur. Sin embargo, en Cochabamba el presidente Chávez incluyó al Mercosur dentro de los esquemas que, según él, “no sirven”, por considerarlos instrumentos de la elite; lo hizo antes de proponer una institucionalidad supranacional para la CSN, a lo cual Argentina, Brasil y Chile se opusieron (Melledo 2009: 126). También después de la Cumbre surgieron varias crisis a nivel regional, entre los cuales destacan: el conflicto sobre la papelera entre Uruguay y Argentina y el reclamo boliviano de recibir un precio más justo para su gas exportado hacia Brasil. A pesar de esta discordancia, se llegó a tomar algunas decisiones importantes durante el llamado Diálogo Político entre los Jefes de Estado en el marco de la **Primera Cumbre Energética Suramericana de Isla Margarita**, organizada el 16 y 17 de abril 2007 con el propósito inicial de evaluar los trabajos realizados por el Grupo de Trabajo de Integración Energética (Couto 2010: 37).

En primer lugar se decidió cambiar el nombre del esfuerzo integrador sudamericano a “Unión de Naciones Suramericanas” o Unasur<sup>91</sup> – nombre que ya había sido propuesto por

---

<sup>91</sup> Originalmente se había propuesto como nombre del organismo “Unión de la Nación Suramericana”, pero luego triunfó el plural “naciones”, sostenido por Brasil (Narvaja 2012: 47).

la Comisión Estratégica de Reflexión. En segundo lugar, se equipó la Secretaría Permanente con sede en el monumento “La Mitad del Mundo”, a veinte kilómetros al norte de Quito, Ecuador – y no en Rio de Janeiro, Brasil, tal como había sido anunciado por un documento de la Sala de Prensa de Itamaraty el 18 de enero 2007 (Ministério das Relações Exteriores 2007a). En la misma reunión, Rafael Correa propuso al ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja (1988-1992) como primer secretario de la entidad, candidatura que fue aceptada por los demás Jefes de Estado. Además se creó el “Consejo Energético Suramericano” como primer consejo dentro de la Unasur. Por último se convirtió la “Comisión de Altos Funcionarios” en “Consejo de Delegados” que fue encargado de redactar un proyecto de Acuerdo Constitutivo de la Unasur. El resultado “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas” finalmente fue aprobado por los cancilleres en Cartagena de las Indias en enero 2008 para luego ser firmado por los Jefes de Estado de los doce miembros durante la Primera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur, organizada en Brasilia el 23 de mayo del mismo año.

El texto del Tratado Constitutivo (véase: anexo 4) comienza afirmando su determinación de “construir una identidad y ciudadanía sudamericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.” Luego indica, de modo muy general, que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya a todos los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana, y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos.” Después de enumerar algunos objetivos específicos (Tratado Constitutivo de la Unasur, artículo 3), pasa a sumar las atribuciones de los principales órganos de la Unasur que son: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados; y la Secretaría General (artículos 4-10). Un artículo crucial es el 12 que estipula que todas las normas de la Unasur (tanto el Tratado Constitutivo y sus instrumentos adicionales como las Decisiones, Resoluciones y Disposiciones – véase más adelante) se adoptarán por consenso y serán obligatorios para los miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico nacional.

Estos dos elementos indican de forma muy clara el carácter intergubernamental del proyecto integrador. Entre otros elementos incluidos en el Tratado encontramos:

- El financiamiento del presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados miembros tomando en cuenta capacidad económica, la responsabilidad común y el principio de equidad (artículo 16).
- Se establece la conformación de un Parlamento Suramericano con sede en Cochabamba (artículo 17).
- La adhesión de nuevos miembros es posible a partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado (o sea 2016) y siempre en cuando se trata de países de América Latina y el Caribe que han tenido el status de “Estado asociado” por mínimo cuatro años (artículo 20).
- Los idiomas oficiales de la Unasur son: el castellano (por los nueve países hispanos), el portugués (por Brasil), el inglés (por Guyana) y el neerlandés (por Surinam). (artículo 23).
- El Tratado entra en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación (artículo 26).

El éxito de la firma del tratado en Brasilia fue de alguna manera, eclipsado por la decisión de Rodrigo Borja, de renunciar a la secretaria general de la Unasur. El argumento tras esta decisión, ciertamente ilustrativo para el recorrido de la integración sudamericana hasta la fecha, fue que la insistencia de Brasil “en que la Unasur debía ser solamente un acuerdo intergubernamental y no supranacional” prácticamente había convertido la nueva organización en un “foro político” donde los poderes y facultades políticas y representativas de la Secretaria quedaban muy limitadas tras la transferencia del poder de decisión al Consejo de Delegados (CLAES 2008).

Aunque a mediados del mismo año Ecuador, apoyado por Argentina, Brasil y Venezuela, había propuesto al ex presidente argentino Néstor Kirchner como nuevo secretario general, esta decisión fue postergada por casi dos años a raíz del veto uruguayo como consecuencia del conflicto de las papeleras. Recién el 4 de abril de 2010, ya con Mujica como nuevo

presidente, Uruguay dejó de oponerse a la candidatura de Kirchner a la Secretaría General de la Unasur, quien lamentablemente no alcanzó a completar su mandato de dos años debido a su fallecimiento prematuro el 27 de octubre del mismo año. Se atribuye a esta breve gestión la solución pacífica del conflicto entre Colombia y Venezuela (julio-agosto 2010, véase 4.3.4) y el mérito de haber facilitado la ratificación del Tratado Constitutivo, necesaria para que entrara en vigencia, a pesar de la existencia de diversas visiones en la subregión al respecto. Posteriormente, Colombia y Venezuela acordaron dividir el mandato normal de dos años entre ambos países por lo cual la ex canciller colombiana María Emma Mejía ocupó el cargo entre el 9 de mayo 2011 y el 11 de junio de 2012, mientras que el ex canciller venezolano Alí Rodríguez Araque se quedará hasta mediados del 2013.

Bolivia fue el primer país en ratificar el Tratado el 11 de mayo 2009 mientras que Paraguay el último, tras una ardua oposición en ambas cámaras legislativas que concluyó el 11 de agosto 2011. Sin embargo, y tal como lo estipulaba el mismo Tratado, ya había entrado en vigor el 11 de marzo 2011 durante una sesión especial en Quito tras la ratificación uruguaya como noveno miembro del organismo. De tal forma, la Unasur puede ser considerada como una entidad con personería jurídica internacional, y en tal calidad obtuvo el status de observador en la Asamblea General de la ONU el 24 de octubre de 2011.

Después de la firma del Tratado Constitutivo se crearon más consejos ministeriales dentro de la Unasur siguiendo el modelo del Consejo Energético Suramericano, establecido en Isla Margarita en 2007:

- Consejo de Salud Suramericano (2008, Rio de Janeiro)
- Consejo Suramericano de Defensa (2008, Salvador de Bahía)
- Consejo Suramericano de Desarrollo Social (2009, Quito)
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento o COSIPLAN (2009, Quito)
- Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (2010, Los Cardales)
- Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (2010, Georgetown)
- Consejo Electoral de la Unasur (2012, Asunción)

- Consejo de Seguridad (2012, Cartagena de las Indias)
- Consejo de Cultura (2012, Lima)
- Consejo de Educación (2012, Lima)
- Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación (2012, Lima)

Finalmente, en noviembre 2010, se agregó al Tratado una Cláusula Democrática como reacción a la crisis política ecuatoriana del 30 de setiembre del mismo año (véase 4.3.4). Con esta cláusula no sólo se sancionará a golpes de estado en cualquier país de la región, sino que también a todo tipo de conducta preparativo, necesario o coadyuvante a este tipo de actos, tanto en etapa tentativa o frustrada (véase más adelante) (Ketterer 2010).

**Cuadro 5: Cumbres presidenciales sudamericanas (2000-2012)**

Primera Reunión de Presidentes de América del Sur	31/08-01/09/2000	Brasilia
Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur	26-27/07/2002	Guayaquil
Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur	07-09/12/2004	Cusco
Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN	29-30/09/2005	Brasilia
Segunda Reunión de Jefes de Estado de la CSN	08-09/12/2006	Cochabamba
Primera Cumbre Energética Sudamericana	16-17/04/2007	Isla Margarita
Primera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur	23/05/2008	Brasilia
Segunda Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur	15/09/2008	Santiago de Chile
<i>Reunión Extraordinaria de la Unasur (Crisis en Bolivia)</i>	16/12/2008	Costa do Sauípe
Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur	10/08/2009	Quito
<i>Reunión Extraordinaria de Unasur (Bases EE.UU. en Colombia)</i>	28/08/2009	Bariloche
<i>Reunión Extraordinaria de la Unasur (Ecuador)</i>	04/05/2010	Buenos Aires
Cuarta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur	26/11/2010	Georgetown
<i>Reunión Extraordinaria de la Unasur (inauguración O. Humala)</i>	28/07/2011	Lima
Quinta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur	29/10/2011	Asunción
<i>Reunión Extraordinaria de la Unasur (Paraguay)</i>	29/06/2012	Mendoza
Sexta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la Unasur	30/11/2012	Lima



## 4.2. ORGANIZACIÓN DE LA UNASUR

Con inspiración en la estructura del proyecto europeo<sup>92</sup>, durante la Cumbre de Cusco (2004) se estableció que la integración sudamericana se conformaría sobre tres pilares (Sanahuja 2010: 103). El primer pilar se refiere a la concertación y coordinación política con el objetivo de alcanzar una postura común y así afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo pilar consiste en la convergencia económica y comercial entre la CAN, el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam tomando como base el Acuerdo de Complementación Económica número 59 que se firmó el 18 de octubre de 2004 entre las primeras dos instancias. El tercer pilar, por último, tiene que ver con la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica, tal como plasmado en la IIRSA de 2000. Posteriormente se sumó a ello el compromiso de intensificar la cooperación en el ámbito financiero (con la propuesta del Banco del Sur) y el tratamiento de asimetrías regionales, entre otros. Hay que destacar que el primer pilar recién fue agregado poco antes del año 2000. Así, todavía en 1997 el presidente brasileño Cardoso consideraba que la integración sudamericana se apoyaba en tres pilares de tipo exclusivamente económica: el comercio, la infraestructura física y la energía (Giacalone 2006: 77).

De acuerdo con el artículo 6 del Tratado Constitutivo de la Unasur, el órgano máximo de la organización es el **Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJJEG)**. Sus atribuciones principales son: establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración; convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos Ministeriales; decidir sobre las propuestas del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros. A las normas emitidas por los Jefes de Estado se las denomina decisiones. Las reuniones ordinarias del CJJEG se organizan anualmente, aunque se pueden convocar reuniones extraordinarias con el consenso de todos los Estados miembros. Desde 2008 hubo una reunión extraordinaria por año (véase cuadro 5). La **Presidencia pro**

---

<sup>92</sup> Según el Tratado de Maastricht (1992), el proyecto integrador europeo también estaba basado en tres pilares, siendo el primero las Comunidades Europeas, refiriéndose a las políticas económicas, sociales y medioambientales; el segundo la Política Exterior y de Seguridad Común; y el tercero Cooperación Policial y Jurídica. Después de la firma del Tratado de Lisboa en 2009 se decidió juntar los tres pilares en una sola persona jurídica denominada “Unión Europea”.

**tempore** es ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético (en castellano), por periodos anuales<sup>93</sup>. Al presidente pro tempore le corresponde preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de la Unasur; representar a la Unasur en eventos internacionales; y firmar declaraciones con terceros. Chile, con Michelle Bachelet como su Jefa de Estado, fue el primer país que ejerció la presidencia de la organización (mayo 2008-agosto 2009), seguido por Ecuador (agosto 2009-noviembre 2010), Guyana (noviembre 2010-octubre 2011), Paraguay (octubre 2011-junio 2012) y Perú (junio 2012-agosto 2013)<sup>94</sup>.

El segundo órgano de la Unasur es el **Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores** (CMMRE). Entre sus funciones que el artículo 8 enumera, están: adoptar *resoluciones* para implementar las decisiones del CJJEG; proponer proyectos de decisiones y preparar las reuniones del CJJEG; coordinar posiciones en temas centrales de la integración sudamericana así como realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración; y crear Grupos de Trabajo. Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tienen una periodicidad semestral aunque la Presidencia Pro Tempore puede convocar a reuniones extraordinarias, a petición de la mitad de los miembros.

En tercer lugar está el **Consejo de Delegadas y Delegados** que según el artículo 9 del Tratado Constitutivo de la Unasur está autorizado a implementar las decisiones del CJJEG y las resoluciones del CMMRE mediante disposiciones; preparar las reuniones del CMMRE; elaborar proyectos de decisiones y resoluciones para la consideración del CMMRE; y conformar, coordinar y dar seguimiento de los Grupos de Trabajo. El Consejo de Delegadas y Delegados está constituido por un representante acreditado por cada Estado miembro y se reúne de forma bimestral.

Finalmente se creó la **Secretaría General de la Unasur** con sede permanente cerca al monumento de la Mitad del Mundo, quince kilómetros al norte de Quito, Ecuador<sup>95</sup>. El

---

<sup>93</sup> Aunque el Tratado de la Unasur estipula periodos *anuales*, en la práctica la duración de estos periodos ha sido variada.

<sup>94</sup> A raíz de la exclusión de Paraguay luego de la destitución del presidente Lugo, se decidió que Perú, que recién tenía que presidir el organismo a partir de octubre 2012, iba a asumir la presidencia de la Unasur de forma inmediata.

<sup>95</sup> Hasta terminar la construcción de un nuevo edificio, que llevará el nombre de Néstor Kirchner y estará ubicado cerca al monumento de Mitad del Mundo, el Gobierno de Ecuador puso al servicio

secretario general es designado por el CJJEG a propuesta del CMMRE por un periodo de dos años aunque, como ya se mencionó, hasta la fecha ningún secretario se mantuvo en el cargo por este lapso.

Aparte de los cuatro órganos principales de la Unasur está previsto el establecimiento de un **Parlamento Suramericano** (también denominado *Parlasur*) con sede en San Benito (departamento de Cochabamba, Bolivia). La instancia deliberativa tendrá 99 miembros, integrada por cinco miembros por país, los presidentes de los poderes legislativos nacionales, más algunos miembros del Parlamento Andino y el Parlamento del Mercosur y tendrá dos reuniones anuales (Alcócer 2010).

**Cuadro 6. Organigrama de la Unasur**



Además, existen los ya mencionados **Consejos** (doce en total hasta la fecha) y **Grupos de Trabajo** (siendo el más importante el Grupo de Trabajo sobre la Solución de Controversias e Inversiones) que fueron establecidos luego de las recomendaciones hechas por la Comisión Estratégica de Reflexión de 2006, que son de naturaleza intergubernamental e integrados en su mayoría por los Ministros de las diversas carteras (Racovschik 2010: 2).

de la Secretaría General de la Unasur la sede donde venía funcionando la Academia Diplomática en la ciudad de Quito (Unasur 2011a).

Finalmente se crearon algunas instituciones en el marco de la Unasur, tales como el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (inaugurado en Buenos Aires en mayo 2011), la Secretaría Técnica Unasur-Haití (en actividad desde agosto 2010) y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (funciona desde julio 2011 en Rio de Janeiro).

### 4.3. DIMENSIONES DE LA INTEGRACIÓN Y EL PAPEL DE BRASIL

En las siguientes líneas se analizará las cinco principales dimensiones de la integración sudamericana desde el 2000 hasta el año 2012: la integración física; la integración energética; la defensa y la seguridad; la gestión de conflictos en la región y la proyección externa y; la integración económica y financiera. Luego de describir la trayectoria de estas iniciativas, se pondrá énfasis en el papel que ha jugado Brasil en cada una de ellas, partiendo de los intereses de este país.

#### 4.3.1. Integración física

Como se mencionó en el capítulo anterior, la infraestructura jugó un papel crucial en la última ola de integración sudamericana: primero durante las Cumbres Sudamericanas y luego como parte de la CSN y la Unasur. En la primera cumbre de Brasilia de 2000 se aprobó un programa de desarrollo infraestructural denominado **Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)** con el objetivo de reorganizar el espacio geográfico sudamericano a base del desarrollo del transporte terrestre, aéreo y fluvial y la construcción de oleoductos, gasoductos, puertos marítimos y fluviales y tendidos eléctricos y de fibra óptica. El acuerdo de la IIRSA había sido precedido por discusiones entre Brasil y Perú con la idea de reactivar y desarrollar puertos peruanos en el Pacífico (tales como Paita, Callao, Marcona, Matarani e Ilo) y conectarlos con los centros de mayor gravitación económica brasileños: “El plan resurgió como una iniciativa brasileña para vincular las carreteras del Perú y Brasil a través de la región amazónica, complementando las hidrovías hacia el sur [de América del Sur], que favorecen la circulación regional dentro del Mercosur” (Giacalone 2006: 77-78). La Iniciativa además retomó la idea de los catorce corredores – entre otros el corredor inter-oceánico Belem- Manaus-Pacífico; el corredor Río Negro entre Brasil y Colombia/Venezuela y el corredor

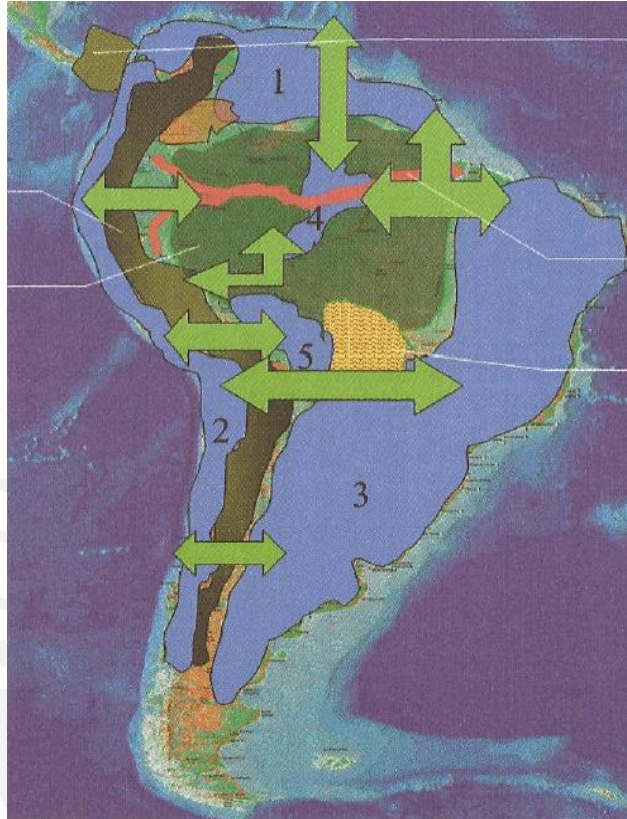
transoceánico Río Branco-Iñapari (Perú) – proyectados por la Comisión Técnica del Tratado de Cooperación Amazónica (sobre el Tratado, véase 3.3) (Amayo Zevallos 1993: 120). Finalmente, la IIRSA tuvo como antecedente un Informe hecho en 1997 por José Alex Sant’Anna del Instituto de Integración de América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL) que describía como “totalmente deficitaria” la interconexión vial entre los países de la región, las vías férreas, los pasos fronterizos y los puertos (Nerys 2010: 208). En el mismo Informe se propuso una denominada Red Básica de Transporte Carretero integrada por doce líneas principales, entre las cuales un eje entre Sao Paulo y Buenos Aires y otro entre la capital argentina y la chilena (Ibídem).

El punto de partida para la IIRSA fue la consideración de que el principal problema para posibilitar la integración física de Sudamérica quedaba en las “formidables barreras naturales tales como la Cordillera de los Andes, la selva Amazónica y la Cuenca del Orinoco” (Zibechi 2006a: 1). Según el mismo análisis, estas barreras han resultado en la existencia de cinco enclaves discontinuos o *islas* en las que se habían concentrado históricamente la mayor parte de actividades humanas de la región (véase mapa 2): 1. la plataforma caribeña (el Caribe colombiano, Venezuela y las Guayanas); 2. la cornisa andina (desde el istmo de Panamá hasta el sur de Chile); 3. la plataforma atlántica (desde el nordeste brasileño hasta la pampa argentina); 4. el enclave amazónico central (en torno a la ciudad de Manaus con sus interconexiones fluviales hacia el sur y este); y 5. el enclave amazónico del sur (el territorio entre la Cordillera de los Andes, la selva amazónica y el Pantanal) (IIRSA 2011a: 33-34). Con los proyectos incluidos en la Iniciativa no sólo se podría superar dichos “obstáculos” sino también disminuir costos, principalmente por concepto de transporte; estimular el comercio intrarregional; apoyar a consolidar cadenas productivas para alcanzar competitividad a nivel mundial; y armonizar y modernizar los marcos institucionales y regulatorios entre los países (Bartesaghi y otros 2006: 11).

Mientras que la IIRSA quedó establecida durante la Cumbre de Brasilia (2000), fue a partir del “Plan de Acción” adoptada por la Reunión de Montevideo entre los Ministros de Transporte, Energía y Comunicaciones en diciembre 2000 que se plasmaron los principales lineamientos de dicha iniciativa. Por un lado se decidió trabajar siguiendo el principio de

*Ejes de Integración y Desarrollo* (EID) y de *Procesos Sectoriales de Integración* (PSI). Por otro lado se determinó la estructura organizadora de la Iniciativa.

**Mapa 2. Sudamérica, un territorio discontinuo**



**Fuente: Santa 2012: 144.**

Según la IIRSA, un *Eje de Integración y Desarrollo* es definido como “una franja multinacional de territorio que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y de servicios logísticos. Esta franja es articulada por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información tanto dentro de su propio territorio como hacia y desde el resto del mundo” (IIRSA 2011a: 8). La selección y prioridad de los ejes fue realizada a partir de criterios tales como: cobertura geográfica de países y regiones; reconocimiento de flujos existentes; identificación de los flujos potenciales; volumen de inversiones recientes, en ejecución o proyectados en el corto plazo; interés y posible participación del sector privado y grado de sustentabilidad ambiental y social de los proyectos (Bartesaghi y otros 2006: 14). Mientras que inicialmente se consideraba doce

ejes, sólo diez fueron incluidos en la denominada “Cartera de Proyectos IIRSA a 2010” (se eliminaron los ejes marítimos denominados atlántico y pacífico). De los diez ejes, cinco son de carácter bioceánico y tres longitudinal<sup>96</sup>, y prácticamente todos son superpuestos entre sí. Estos ejes son:

- *Eje de Amazonas*: se extiende a lo largo de aproximadamente veinte mil kilómetros de vías fluviales navegables y vincula determinados puertos del Pacífico peruano, ecuatoriano y colombiano con los puertos brasileños de Manaus, Belém y Macapá. Esta franja se caracteriza por su enorme biodiversidad (alrededor del 40% del planeta), sus enormes cantidades de agua dulce (entre 15 y 20% del agua dulce no congelada en el mundo), carbón, biomasa y su alto potencial de generación de energía hidroeléctrica. Además es considerada como la zona más militarizada de Sudamérica (Ceceña, Aguilar y Motto 2007: 22-23; IIRSA 2011a: 67-68).
- *Eje Andino*: abarca los principales nodos de articulación de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia – con excepción del primero todos miembros de la CAN – que en su gran mayoría ya están conectados entre sí por la Carretera Panamericana y la Carretera Marginal de la Selva. Cuenta con reservas de petróleo, así como minerales, cultivos de bananos y café y una diversidad de pueblos y culturas que son fuente de todo tipo de conocimiento ancestral.
- *Eje Andino del Sur*: la continuación longitudinal del eje andino en la frontera entre Argentina y Chile. Es el único eje de los diez que (todavía) no cuenta con proyectos específicos.
- *Eje de Capricornio*: al igual que el eje amazónico, de carácter bioceánico contando en sus extremos con importantes instalaciones portuarias (brasileñas como Curitiba y chilenas como Antofagasta). Estratégicamente, es una de las franjas más importantes incluyendo los yacimientos de gas en Bolivia, el petróleo de la frontera boliviana-argentina, las minas de cobre chilenas, la zona sojera de Argentina, Brasil y Paraguay, la llamada “triple frontera” encima del acuífero guaraní y las hidroeléctricas de Itaipú y Yaciretá.

---

<sup>96</sup> Se considera como ejes bioceánicos: el eje de Amazonas, el Eje de Capricornio, el Eje Interoceánico Central, el Eje Mercosur-Chile y el Eje del Sur. En cambio, el Eje Andino, el Eje Andino del Sur y el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná tienen un carácter longitudinal. Finalmente, tanto el Eje Perú-Brasil-Bolivia como el Eje del Escudo Guayanés ofrecen salidas desde la Amazonía hacia, respectivamente, el Pacífico y el Caribe.

- *Eje del Escudo Guayanés*: abarca una formación geológica cubriendo Guyana, Surinam, el este de Venezuela y los estados brasileños de Amapá y Roraima. Sin duda se trata del eje menos desarrollado a nivel de infraestructura, sobre todo como consecuencia de los vínculos de los primeros dos países con el Caribe, Europa e India. Rica en petróleo, gas, hierro y bauxita, la región también ofrece una salida al Atlántico y el Caribe para la cuenca amazónica/norte de Brasil (Manaos).
- *Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná*: se trata del segundo sistema hídrico más grande de Sudamérica luego del Amazonas a lo largo de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y Plata – con excepción del este de Bolivia, todo dentro del área del Mercosur. La hidrovía pretende abarcar un sistema complejo de navegación de aproximadamente 3500 kilómetros, mediante obras de ampliación, dragado y modificaciones al curso natural de los ríos principales de esta cuenca ofreciendo al complejo agroindustrial de la zona (concentrado en la siembra de trigo y soya), una salida al Atlántico por el Río de la Plata (Ceceña, Aguilar y Motto 2007: 29-32). El proyecto de la hidrovía tiene una larga historia pero fue criticado frecuentemente señalando los cuantiosos daños ambientales y sociales que provocaría (Nerys 2010: 222). Aparte de su enorme biodiversidad, incluye (nuevamente) la extremadamente estratégica Triple Frontera atravesando allí el eje Capricornio, el Eje Interoceánica Central y el Eje Mercosur-Chile. A largo plazo la Hidrovía Paraná-Paraguay formaría parte de un megaproyecto que unirá las Cuencas del Orinoco, el Amazonas y la Plata a través de la interconexión de 17 ríos, permitiendo así el transporte fluvial entre el Caribe y el Río de la Plata (Zibechi 2006a: 2).
- *Eje Interoceánico Central*: se trata del tercer y más importante eje bioceánico vinculando los principales puertos de Brasil (Rio de Janeiro, Sao Paulo y Santos) con el sur peruano (Matarani e Ilo) y norte chileno (Arica e Iquique) a través de Bolivia y Paraguay. Abarca zonas agrícolas (soya, caña de azúcar y cítricos) y agroindustriales (cárnicos y lácticos) muy importantes, el corredor industrial Belo Horizonte-Rio de Janeiro-Sao Paulo y regiones ricas en recursos minerales (Chile y Perú).



Mapa 3. Los ejes de la IIRSA



Fuente: <http://www.originarios.org.ar>

- *Eje Mercosur-Chile*: siendo el cuarto eje bioceánico, comienza en el norte de Rio de Janeiro y pasa por São Paulo, Montevideo, Buenos Aires, Asunción, Santiago de Chile hasta el puerto de Valparaíso. Representa la región más densamente poblada con una población de aproximadamente 120 millones de personas, entre los cuales 86% vive en urbes. Además es la región económicamente más desarrollada que incluye una de las zonas agrícolas más productivas del mundo y el único eje en donde la importancia económica del sector agropecuario es superada por actividades estrictamente urbanas, como son los servicios y la industria (Nerys 2010: 216).
- *Eje Perú-Brasil-Bolivia*: aunque transversal no es bioceánico. Este eje ofrece otra salida al Pacífico para el centro de Sudamérica (oeste de Brasil), alternativa al eje Amazónico. Además es un territorio propicio para la bioprospección y la

investigación en temas de biodiversidad y culturas indígenas. Este eje se inspiró parcialmente en el proyecto “Estrada Acre-Tóquio” (véase más adelante).

- *Eje del Sur*: el último eje bioceánico abarca la parte norte de la Patagonia chilena y argentina, rica en gas y petróleo, con potencial para la generación de energía hidroeléctrica y probablemente contiene uranio y tierras raras.

Un segundo término clave de IIRSA, después de los Ejes de Integración y Desarrollo, son los denominados *Procesos Sectoriales de Integración*. Según la definición de la Iniciativa, estos procesos tienen por objetivo “identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo y la operación de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos” (IIRSA 2011a: 8). Dichos procesos son (IIRSA 2011a: 77-79; Bartesaghi y otros 2006: 16):

- *Instrumentos de Financiamiento de proyectos de integración física regional*: siendo las restricciones fiscales de los países el principal cuello de botella, se requiere mecanismos novedosos de financiamiento. Para ello sería crucial lograr la participación privada así como el fomento de asociaciones público-privadas.
- *Integración energética*: su objetivo es el desarrollo en la región de interconexiones energéticas (gas, petróleo, electricidad entre otras) eficientes y bajo un marco regulatorio promotor de la competencia.
- *Facilitación de pasos de frontera*: su función es lograr una mayor fluidez en la circulación vehicular, sobre todo del transporte comercial. Desde un enfoque multidimensional se ha dado prioridad a cinco pasos fronterizos para generar experiencias pilotos, entre los cuales figura la frontera de Desaguadero (Perú-Bolivia).
- *Tecnologías de la información y las Comunicaciones*: su objetivo es promover un mayor y mejor uso de las tecnologías de información y comunicación en la región así como lograr mayores inversiones en las telecomunicaciones, atrayendo mayor cantidad de IED en el sector.
- *Sistemas operativos de transporte aéreo*: se apunta a lograr mayor cobertura y frecuencias a nivel intrarregional a tarifas menores tanto para personas como para carga.

- *Sistemas operativos de transporte marítimo*: el objetivo es promover acciones para reducir los costos y lograr una mayor frecuencia y confiabilidad del transporte marítimo.
- *Sistemas operativos de transporte multimodal*: se trata de promover un mecanismo en el cual el transporte de mercaderías se realiza en por lo menos dos medios distintos (fluvial, marítimo, aéreo o terrestre) en el marco de un contrato multimodal, donde una empresa de transporte se responsabiliza por toda la cadena de transporte.

Finalmente, en Montevideo se acordó la organización básica de la Iniciativa tratando de evitar la creación de una nueva burocracia y aprovechando en lo posible de instituciones ya existentes. El más alto nivel de la IIRSA consiste en el *Comité de Dirección Ejecutiva* (CDE), integrado por los Ministros de Infraestructura y Planeamiento de los doce países. Le corresponde al CDE fijar las metas, objetivos y prioridades de la integración física así como guiar los trabajos técnicos de acuerdo con las prioridades establecidas por los gobiernos nacionales. El CDE se reúne semestralmente. En un nivel inferior se estableció el *Comité de Coordinación Técnica* (CCT) que, como una secretaria ejecutiva, está conformado por representantes de los organismos financieros de la IIRSA: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>97</sup>, la Corporación Andina de Fomento (CAF)<sup>98</sup> y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata)<sup>99</sup>. La Secretaría del CCT es ejercida por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) ubicado en Buenos Aires. Como instancia más operativa se crearon los *Grupos Técnicos Ejecutivos* (GTE) con el objetivo de definir la viabilidad de los proyectos, realizar estudios sociales y ambientales y compatibilizar los marcos regulatorios para cada uno de los EID y PSI. Finalmente se constituyeron las *Comisiones Nacionales*, integradas por representantes de los doce países y encargadas de coordinar la participación de los distintos organismos

---

<sup>97</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo es un banco regional creado en 1959 que tiene como miembros 26 países de América Latina y el Caribe, Estados Unidos, Canadá y 18 países de otros continentes. 50% del poder de voto está en mano de países ALC y 31% de Estados Unidos.

<sup>98</sup> La Corporación Andina de Fomento fue creada en 1970 y cuenta con 16 países miembros. Aparte de ser el primer financiador de los países de la CAN, también es considerada como el mayor agente de financiamiento de proyectos de infraestructura en América Latina.

<sup>99</sup> El Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata fue creado en 1971 para financiar proyectos en transporte, agropecuaria, industria y exportaciones en dicha cuenca.

gubernamentales al interior de un país así como facilitar la participación del sector privado y la sociedad civil.

Después de la fase fundacional en el año 2000, la IIRSA pasó a la fase del Ordenamiento de la Cartera de Proyectos a través de reuniones de los GTEs siguiendo una metodología denominada *Planificación Territorial*. Este método permitió la identificación de “grupos de proyectos” dentro de cada Eje de Integración y Desarrollo y la priorización de aquellos con mayor impacto en relación al desarrollo sostenible y mayor factibilidad, dada su viabilidad técnico-ambiental y la voluntad política de impulsarlos. En cada grupo de proyectos se escogió además un denominado “proyecto ancla”. El resultado de este proceso fue la constitución en 2004 de la *Cartera de Proyectos 2010*, inicialmente consistiendo de 335 proyectos por un valor de 37 mil millones dólares. Luego de varias actualizaciones, en el año 2010 la Cartera incluía 524 proyectos por un total de más de 96 mil millones de dólares, repartidos entre 47 grupos y 9 Ejes de Integración y Desarrollo (aún no se previó proyectos para el eje andino del sur). En noviembre de 2004 los gobiernos además aprobaron la *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010* con el objetivo de concentrar los esfuerzos de todos los actores involucrados en la ejecución de 31 proyectos considerados estratégicos y claves para la integración regional con un presupuesto de 14 mil millones de dólares, siendo los tres proyectos más costosos un ferroviario entre Chile y Mendoza, la parte peruana de la Interoceánica Central (Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari-Cusco/Juliaca) y la Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa.

Durante la Tercera Reunión de la Unasur de Quito en agosto 2009, se acordó la creación de un Consejo Ministerial de Infraestructura, denominado COSIPLAN, que de acuerdo a su estatuto se definió como “una instancia de discusión política y estratégica [...] para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la Unasur” (IIRSA 2011b: 9). A su vez se decidió incluir en el Cosiplan a la IIRSA como su foro técnico de infraestructura. Una de las prioridades del nuevo consejo fue actualizar nuevamente la cartera de proyectos resultando esta vez en un portafolio de 531 (en vez de 524) proyectos por un valor de 116 mil millones de dólares. Además, en noviembre 2011 se estableció una *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración* (API) que consiste de otros

31 “proyectos estratégicos y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional” con un presupuesto de 13,6 mil millones de dólares, o sea el 11,8% del total de la cartera de proyectos del Cosiplan (Ídem: 25). Los proyectos más importantes de la API son: el corredor vial Caracas-Bogotá-Buenaventura/Quito; el eje vial Callao-La Oroya-Pucallpa; el corredor ferroviario bioceánico Paranagua-Antofagasta y el tramo boliviano del corredor ferroviario bioceánico central (Santos-Arica).

Aunque la mayor parte de los proyectos IIRSA todavía están en marcha, ya se puede sacar algunas conclusiones de los diez años de existencia de esta Iniciativa:

- Sólo 9% de los (524) proyectos de la Cartera de 2010 han sido concluidos (monto de 10,4 mil millones de dólares), mientras que 45% está en ejecución (52 mil millones de dólares) y 46% se encuentra en preparación (53,66 mil millones de dólares). Por otro lado, de los 31 proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada 2 están concluidos, 19 en ejecución, 8 en etapa de pre-ejecución y 2 en etapa de perfil (IIRSA 2011a: 109).
- La mayoría de los proyectos tiene carácter nacional (83%) – sólo 15% es binacional y 2% multinacional (Ídem: 98).
- A nivel de financiamiento, la principal fuente es el sector público (46%), seguido por los emprendimientos público-privados (37%) y solamente 17% viene del sector privado (Ibídem).
- El Eje Mercosur-Chile recibió más atención tanto en términos de monto de inversión (36 mil millones de dólares, seguido por el Eje Perú-Brasil-Bolivia con 21 mil millones) como en número de proyectos (107) (Ídem: 96).
- La mayor parte de los proyectos (451 ó 86%) corresponde al sector de transporte, mientras que sólo 64 proyectos (12%) se refieren a obras de energía y 9 a comunicaciones. Sin embargo, por el tipo de obras que involucra, 57% de la inversión total va al transporte, 42% al sector energético y menos de 1% a comunicaciones (Ídem: 97).

Indudablemente la IIRSA ha sido una de las iniciativas más fructíferas de integración de la última década, entre otros factores por traer un mejor conocimiento acerca de realidad regional y sus potencialidades. Además acercó a los países de la región durante las

numerosas reuniones ministeriales y técnicas que hubo en el marco de la IIRSA – incluso entre naciones que no tenían relaciones diplomáticas como en el caso de Bolivia y Chile o de Venezuela y Guyana. Finalmente fue uno de los principales factores del aumento a nivel intrarregional del comercio, las inversiones y el turismo a partir de los años 2000; así, entre 2003 y 2008, el comercio intrarregional en Sudamérica creció con casi 25%<sup>100</sup>.

Sin embargo, la IIRSA ha sido criticada duramente desde varias perspectivas: tendría unos efectos devastadores para el medio ambiente y los derechos de algunos pueblos indígenas (por ejemplo en las cuencas amazónicas y platenses); llevaría a la sobre-explotación de los recursos naturales en la región; cuenta con muy poca participación desde la sociedad civil; los megaproyectos, que como vimos son financiados en su mayoría de forma directa o indirecta por los Estados, llevarían al endeudamiento público de los países de la región; aparte que no se ha mostrado aún ningún vínculo directo entre la iniciativa y la reducción de la pobreza (Olivo 2008: 5; Vargas 2006: 3; Zibechi 2006a: 6).

Aunque Brasil alentó la formación de la iniciativa, contó con la activa concurrencia y participación de instituciones financieras internacionales. Esto fue en parte el resultado del enfoque liberal y técnico del presidente Cardoso:

A integração física sul-americana com Cardoso admitia um papel reduzido aos Estados, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo. De fato, isso gerava, à primeira vista, algumas ambigüidades. A primeira delas diz respeito à delegação da secretaria-executiva às agências multilaterais CAF, BID e FONPLATA. Na mesma linha, chama a atenção a ausencia do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, segundo maior banco de investimento do mundo e ator-chave para a promoção da industria nacional, nos trabalhos da iniciativa. Por outro lado, permitiu-se a presença do BID, no qual a influencia norte-americana tende a ser muito forte. (Couto 2006: 69-70)

Otros motivos que alentaron un papel crucial para la banca internacional en instancias como el CCT fue la falta de institucionalización de la Iniciativa así como el interés mostrado por parte de ella, y el BID en especial, a raíz del inmenso potencial económico que presenta la iniciativa (Bartesaghi y otros 2006: 13).

---

<sup>100</sup> En la misma época el comercio a otros países de América Latina y el Caribe incrementó con sólo 16.9% y al resto del mundo con 21.6% (IIRSA 2011a: 127).

Básicamente, la IIRSA parece estar pensada a partir de la demanda por los recursos naturales abundantes de América del Sur, tales como agua dulce, biodiversidad, hidrocarburos y minerales, hacia centros económicos como Estados Unidos, Europa y Asia Oriental. Por lo tanto, lo que la IIRSA perseguiría en primer lugar no sería la integración del subcontinente sino la vinculación (más barata) con los mercados globales: se trataría de una integración exógena, orientada hacia afuera (Zibechi 2006a: 4). “El conjunto de la infraestructura que se tratará de consolidar, apuntará básicamente al mejoramiento y creación de los medios necesarios para reducir los costos de producción de los principales productos del continente. De esta manera se explica la distribución de esta infraestructura, la cual tratará de cubrir de forma eficiente las zonas en las que se encuentran los principales recursos naturales, y de conectarlos con los principales puntos de salida de esta producción, pensando principalmente en la exportación extra-continental” (Bartesaghi y otros 2006: 17). En este sentido la iniciativa sigue una lógica parecida a la que llevó a la construcción masiva de ferrocarriles a partir de la segunda parte del siglo XIX en la región. Efectivamente, una simple mirada muestra que casi todos los Ejes de Integración y Desarrollo comienzan o terminan en algún puerto de exportación además de que varios ejes se cruzan entre sí exactamente en las zonas más estratégicas de Sudamérica, tales como la Triple Frontera o Bolivia<sup>101</sup>, país en donde se encuentran cinco de los diez ejes. En este aspecto se puede relacionar la iniciativa con proyectos similares en otras partes subdesarrolladas del mundo como el *Infrastructure Consortium for Africa* (ICA) o el *Inter Linking of Rivers Project* en el sur de Asia que también son financiados por las principales instituciones financieras internacionales (Olivo 2008: 8). De allí la afirmación que la Iniciativa responde exactamente a las mismas necesidades que el ALCA o el *Plan Puebla-Panamá*<sup>102</sup> en Centroamérica. Considerando su orientación norte-sur, los Ejes Andino y

---

<sup>101</sup> En 1935 el capitán Mario Travassos sostuvo en su libro “Proyección continental de Brasil” que el triángulo formado por las ciudades Santa Cruz, Cochabamba y Sucre sería decisivo para el control del continente, y que quien dominase este triángulo dominaría América del Sur (Travassos 1978).

<sup>102</sup> El *Plan Puebla-Panamá (PPP)* fue lanzado inicialmente durante la campaña electoral mexicana de 2000 por el entonces candidato del PAN Vicente Fox. Entró en vigor en 2001 con la participación de siete países centroamericanos y nueve Estados del sur de México. Cinco años después, en 2006, Colombia se juntó al plan, ahora llamado *Proyecto Mesoamérica*. El PPP inicialmente agrupó varios proyectos tales como: el *megaproyecto del Istmo de Tehuantepec* como un nuevo canal, complementario al de Panamá, de carácter multimodal a la vez que un cinturón de maquiladores abasteciendo al mercado estadounidense; el *corredor biológico mesoamericano* entre

Andino-Sur son meramente la continuidad de los corredores proyectados dentro del PPP (Vargas 2006: 4). Además ya está proyectada una conexión física entre Panamá y Colombia, ambos miembros del PPP, sea a través del canal interoceánico Atrato-Truandó (opción preferida por Colombia) o el canal Atrato-Cacarica-San Miguel (opción estadounidense), para que todo el continente americano estuviera conectado comercialmente (Bartesaghi y otros 2006: 18). La única diferencia entre el ALCA y la IIRSA es que la última iniciativa nació como proyecto del sur, siendo la burguesía brasileña, probablemente la única burguesía *nacional* de América Latina, el gran partidario de ella (Giacalone 2006: 84). Además, Brasil es el país que más beneficios obtendría cuando la región se integre en la economía mundial: “Este tipo de integración exógena le permitiría avanzar en su anhelo de lograr un posición dominante en América Latina, resultado de la estrategia desarrollada desde los 80 de alcanzar el liderazgo regional a través de la incorporación a su zona de influencia de los países de su entorno geográfico más próximo. (...) Brasil está en condiciones muy similares a los países del primer mundo a la hora de sacar provecho de la IIRSA” (Zibechi 2006a: 5).

Como ya se mencionó anteriormente, la principal desventaja estratégica de Brasil es que mira hacia el Atlántico con un continente africano económicamente deprimido – aunque durante la última década sí hubo avances económicos en la mayoría de las naciones africanas – y los mercados europeos mayormente consolidados. Tanto en épocas coloniales como republicanas se construyó infraestructura en la región que tenía esencialmente un carácter longitudinal, es decir de orientación norte-sur, y por lo cual, el país se había quedado aislado del Océano Pacífico (Olivo 2008: 11). Esta herencia llevó a numerosos intentos brasileños de obtener algún acceso al “gran océano”: al inicio de la República con el Barón de Rio Branco (“Brasil no debe quedarse en la obra efectuada, sino que debe llegar hegemónicamente al Pacífico”); durante la dictadura militar con estrategias militares como el general Golbery do Couto e Silva (“El camino al Pacífico es una necesidad

---

la Selva Lacandona en Chiapas y la Selva del Darién; un proyecto de integración energética desde Panamá hasta Estados Unidos así como la implementación de varias vías para interconectar los dos océanos facilitando la extracción y comercialización de recursos naturales de la región (Ceceña, Aguilar y Motto 2007: 12-13).



brasileña desde ya”); y a partir de los años ochenta con el Plan Calha Norte<sup>103</sup> y la “Estrada Acre-Tóquio”<sup>104</sup>. Con el reciente *boom chino*, el significado del Pacífico sólo está en aumento: mientras que el tráfico comercial del Pacífico estaba a la par del Atlántico durante los años ochenta, en el año 2000 el tráfico portuario del Pacífico ya había doblado al del Atlántico para Estados Unidos (Zibechi 2006a: 4). Este proceso global hizo que el Canal de Panamá perdiera parte de su importancia y en su lugar se hizo urgente la construcción de corredores bioceánicos. Antes del lanzamiento de la IIRSA, Brasil ya contó con la *Rodovia Transamazônica*, una carretera que fue construida a partir del régimen militar y que originalmente tenía previsto un “corredor de transporte” hacia el Pacífico pasando por Perú desde Cruzeiro do Sul – un tramo que nunca se realizó ante la férrea oposición del gobierno militar de Velasco en Perú (1968-1975). Luego, ya en los años noventa Eliezer Batista, ex presidente de la compañía Vale do rio Doce y ex Ministro de Minas y Energía bajo la presidencia de Goulart, desarrolló la idea de los denominados “*Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo*” con el objetivo de construir un sistema integrado de logística destinado a volver la economía del país y la región más competitiva a nivel mundial. La IIRSA justamente originó como la expansión de esta misma metodología de planeamiento territorial ideado en Brasil (Couto 2006: 63).

Se podría distinguir tres intereses particulares de Brasil en la realización de los objetivos de la IIRSA. En primer lugar, como ya se reflejó en la descripción de los Ejes de Integración y Desarrollo, la Iniciativa le ofrece al país numerosas salidas (cinco ejes por el Pacífico, uno por el Caribe y otro por el Rio de la Plata hacia el Atlántico) para sacar su producción industrial (proveniente mayormente de la región Sudeste pero también del polo industrial

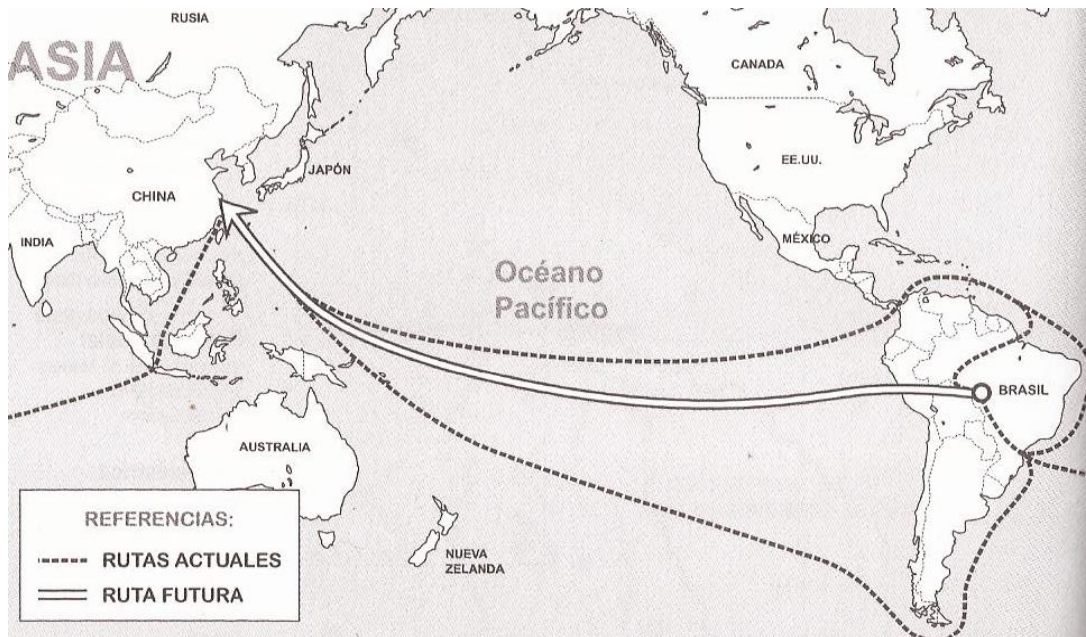
---

<sup>103</sup> Entre uno de los objetivos del proyecto Calha Norte figuraba la construcción de una carretera partiendo de Rio Branco atravesando los Andes peruanos hacia el Pacífico (Rodrigues y Schilling 1989).

<sup>104</sup> La “Estrada Acre-Tóquio” era un proyecto del Congreso Nacional brasileño en el año 1989 que consistía en la construcción de una carretera entre Acre hacia el Pacífico peruano en camino al Japón. Amayo Zavallos hizo el siguiente comentario significativo sobre este proyecto: “(...) os territorios sobre os quais a estrada deverá passar importam somente como inevitável zona de passagem entre o Brasil e seu objetivo, realmente valioso, que é a comunicação com o nordeste asiático e a costa ocidental dos EUA. O extremo dessa posição foi manifestado no Congresso Nacional Brasileiro, quando, ao falar-se da *Estrada Acre-Tóquio* estava-se sugerindo que entre estes dois pontos *não há nada*; o Peru com seus interesses e recursos *simplesmente não existía*” (Amayo Zavallos 1993: 147).

de la Zona Franca de Manaus) y, aún más, sus *commodities* (desde las regiones Centro-oeste y Sur) al mercado mundial. Hasta la fecha, gran parte de las exportaciones brasileñas a la costa oeste de Estados Unidos (California) y los puertos de China, Japón e India, salen desde los puertos brasileños en el Atlántico usando el Canal de Panamá o el Canal de Beagle/puerto de Valparaíso (mapa 4). Sin embargo, con el constante desplazamiento hacia el oeste de su frontera agrícola, grandes empresas de producción y comercialización de productos como la soya (Cargill, Bunge, Louis Dreyfus entre otras) y de semillas transgénicas (como Monsanto) tienen todo interés en abrir conexiones terrestres y fluviales para llegar más rápidamente al Océano Pacífico. Lo mismo se puede decir de empresas mineras como Rio Tinto que explotan los yacimientos de hierro cercanos a Corumbá y que tienen proyectados utilizar la Hidrovía Paraguay-Paraná en sus exportaciones hacia el Atlántico (Nerys 2010: 227-228). Un factor importante en este marco es el hecho de que el papel de los costos de transporte se ha vuelto aún más relevante luego de la reducción en tarifas a partir de los años noventa:

In support of an enhanced insertion in international markets, measures are required that complement the traditional agenda of shallow liberalization, focusing on the abolishment of barriers to trade and integration at the borders. In contrast with shallow integration, deeper integration may be conceived as a form of integration that moves beyond the removal of trade obstacles in the following ways: improvement of customs procedures and other forms of trade facilitation, regulations pertaining to trade-related technical, sanitary and phytosanitary standards, and trade-related physical infrastructure. Such measures may enhance the capability of countries to exploit trade opportunities in regional or global markets. (Van Dijck 2008: 7)

**Mapa 4. Acceso de Brasil a Asia/Pacífico**


**Fuente: Villegas 2012: 90.**

Al igual que para las exportaciones, además le interesa a Brasil obtener un acceso más económico a insumos, tales como fosfatos para la agricultura o energía y minerales para su industria – todos ellos provenientes mayormente desde los países andinos como Perú, Chile o Bolivia –, tierras destinadas al cultivo de caña para invertir en la producción de etanol o el fomento del desarrollo de una industria avícola en tierras peruanas de clima templado como potencial cliente de soya brasileño (Olivo 2008: 9; Giacalone 2006: 80).

En segundo lugar, hay una importante participación de empresas brasileñas en la construcción de varios proyectos de la IIRSA. Así, buena parte de las obras ejecutadas en los Ejes Brasil-Perú-Bolivia y del Amazonas han sido concesionadas a empresas constructoras brasileñas, tales como Norberto Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Camargo Correa y Queiroz Galvão, OAS, Carioca y EIT – en muchos casos en alianza con empresas nacionales. Además, varias de estas empresas han diversificado sus actividades en Brasil y la región. Así, por ejemplo, la empresa Odebrecht constituye el mayor grupo petroquímico de América Latina (mediante Braskem, que cuenta con fábricas en Brasil, Estados Unidos y Alemania) y proyecta inversiones para la producción de etanol valoradas en mil millones de

dólares; Camargo Correa tiene su propia planta de cemento, de acero y calzado y tiene casi 1500 kilómetros de carreteras concesionadas; mientras que Andrade Gutierrez controla una empresa de energía y de telecomunicaciones (Telemar) y tiene la concesión del nuevo aeropuerto de Quito. Obviamente que la alta concentración de estas actividades no sólo permite a estas empresas influir en la política integradora de Brasil sino también bajar costos en relación con los megaproyectos, donde la transferencia de fondos públicos suele ser burocrática y lenta (Borges 2010: 13). La influencia de estas empresas no disminuyó en absoluto con la llegada al poder de Lula da Silva. Como consecuencia de la desvalorización de las asociaciones empresariales, la mayor concentración en el Poder ejecutivo de la política exterior y algunos vínculos personales, esta influencia se volvió más personalista. Como consecuencia, algunos analistas declararon que “los empresarios ya no temen a la izquierda” (Giacalone 2006: 83).

En último lugar, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se ha convertido en uno de los principales financiadores de la IIRSA. Este banco, establecido en 1952 y conocido como el segundo banco de desarrollo más grande del mundo (Couto 2006: 70) incorporó en el año 2003 como su misión estratégica “el fomento de la integración de América del Sur” (Mantega 2008: 36). En el mismo año se organizó el *Primer Seminario Internacional de Co-financiamiento BNDES/CAF* en un intento del nuevo gobierno Lula de dar un papel más importante al banco, que inicialmente no era incluido como protagonista en la IIRSA por Cardoso (Couto 2008: 70). En el año 2011 el BNDES ya tenía una cartera de proyectos en América Latina de 17200 millones de dólares para el financiamiento de obras de infraestructura en la región entre las cuales figuran carreteras, puentes, puertos, gasoductos e hidrovías – aunque no todos en el marco de la IIRSA (Lissardy 2011). Entre las obras más importantes están: la ampliación del metro de Santiago y Caracas, el Sistema *Transmilenio* (Colombia), la planta hidroeléctrica de San Francisco (Ecuador), la Carretera Paita-Yurimaguas (Perú), la Carretera Guayaquil-Quito y el Gasoducto Nordeste (Argentina). En la mayoría de los casos, los países que se benefician de estos préstamos están condicionados a contratar constructoras brasileñas (las ya mencionadas) y de usar equipamiento importado desde Brasil para las obras (Zibechi 2006b).

Como forma de concluir se podría afirmar que la integración física que se vino desarrollando desde el año 2000 está doblemente subordinada: a Brasil por parte de los vecinos y al mercado (particularmente las empresas mencionadas) por el conjunto de la región (Zibechi 2006a: 6). Esto originó una discusión en Brasil sobre la deseabilidad del proceso entre los Ministerios de Planeamiento, Energía y Transporte y aquellos sectores de tendencia más izquierdista, incluido el Itamaraty, que veían con sospecha el papel crucial atribuido al BID y, por medio de él, a su principal accionista, Estados Unidos (Sotero y Armijo 2007: 57). Con la IIRSA, Brasil logró plantear en Sudamérica una propuesta de ordenamiento territorial basada en la prolongación de la penetración vial que fue desarrollada a nivel nacional a partir del régimen militar, ante la falta de los demás gobiernos sudamericanos de tener un proyecto propio de desarrollo nacional. Finalmente se puede cuestionar las intenciones integradoras de parte de Brasil cuando una característica inherente de la IIRSA ha sido el fomento de competencia entre puertos (Manta-Callao-Valparaíso) – algo similar a la “lucha” de puertos entre Montevideo y Buenos Aires a inicios del siglo XIX – con el claro objetivo de debilitar la capacidad de negociar de estos países frente a Brasil y su empresariado (Nerys 2010: 238-239). Parece que el Informe de José Alex Sant’Anna de 1997 advirtió en vano que “el actual interés puesto por los países de la subregión en el establecimiento de Corredores Bioceánicos merece un análisis particular, tanto en el sentido de sus objetivos y necesidades reales a nivel subregional, donde parece tener más importancia la conexión entre las dos áreas litorales desarrolladas [del Pacífico y el Atlántico] que promover el crecimiento del interior” (Ídem: 214).

#### 4.3.2. Integración energética

Aunque ya se empezó a hablar de integración energética en América Latina durante los años sesenta, recién en 1980 se tomó una primera iniciativa regional de energía con la firma del *Acuerdo de San José*<sup>105</sup>. En este acuerdo México y Venezuela se comprometieron a suministrar determinadas cantidades de crudo a los demás países participantes en el, así como a establecer mecanismos de cooperación financiera como una contribución al

---

<sup>105</sup> Antes del Acuerdo de San José, durante la crisis petrolera de 1973, ya se había creado la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) que desarrolló una serie de estudios referidos a la energía. Además contribuyó a la construcción y mantenimiento de una base de datos energética de los distintos países de la región (Guzmán 2008: 99).

desarrollo socio-económico de la región (Lander 2008: 115). Más allá de este acuerdo de alcance bastante limitado, la única cooperación a nivel de energía en Sudamérica para el periodo antes del año 2000 consistió en la construcción de unos gasoductos, tales como la vinculación Bolivia-Brasil (1996), Argentina-Chile (1997) y Argentina-Uruguay, además de una serie de interconexiones eléctricas bilaterales, concentradas en el cono sur y, en menor medida, entre los países andinos. Antes de evaluar las iniciativas recientes de integración energética, veamos algunas características del sector energético en América del Sur.

En primer lugar es importante anotar que la subregión cuenta con suficientes reservas para cubrir sus propias necesidades por varias décadas (por lo menos hasta 2040) aunque desde la perspectiva del mercado internacional estas representan sólo una porción marginal: sus reservas totales de petróleo y gas suman alrededor del 8% del total mundial y su consumo 6% (Bodemer 2010: 179). Como afirma Klaus Bodemer, esta situación permite, teóricamente hablando, una mayor integración ya que la región recibe mucho menos atención y presión que otras zonas en vía de desarrollo con mayor importancia energética (Medio Oriente, Asia Central y algunos países en África) (Ibídem). Sin embargo, la distribución de los recursos es muy desigual en la región: mientras que Venezuela, Brasil y Ecuador dominan en el mercado de petróleo, a nivel de reservas de gas los protagonistas son Venezuela (68%), Bolivia (12%) y Argentina (8%) (Guzmán 2008: 67-68). Esta situación resulta en que actualmente sólo tres países disponen de excedentes importantes de recursos energéticos: Bolivia (gas), Venezuela (petróleo) y Paraguay (electricidad). En tercer término, la mayoría de las empresas energéticas de la región pertenecían al patrimonio estatal hasta la introducción del modelo neoliberal desde la segunda parte de los años ochenta. A partir de entonces, los proyectos energéticos tenían que cumplir con ciertos requisitos básicos para conseguir apoyo financiero: fomentar la libre competencia en el sector, favorecer la inversión privada, introducir nuevos marcos regulatorios para la energía y promover la integración energía en la región (Honty 2006a: 123-124). Así también quedó plasmado en los documentos de estrategia del Banco Mundial (“El rol del Banco Mundial en el sector electricidad”) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Honty 2006b: 15-16). Finalmente, aparte de los hidrocarburos, existen otras fuentes de energía siendo las

principales la hidroeléctrica (72% de la producción eléctrica en la región es de origen hidroeléctrico), la nuclear (en Argentina y Brasil), el carbón (Colombia concentra 82% de la producción regional) y los biocombustibles, hechos mayormente a base de caña de azúcar (sobre todo en Brasil) (Guzmán 2008: 88-91).

En la década de los 2000, hubo dos etapas en la integración energética teniendo como bisagra la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia el 1 de mayo 2006. Mientras que los primeros años se caracterizaron por una convergencia entre el modelo brasileño y venezolano, la segunda etapa vio el aumento de las contradicciones entre ambos y una política energética de Brasil más nacionalista que integradora.

Al igual que para la infraestructura regional, el modelo brasileño de integración energética se vio reflejado en la IIRSA. Como se mencionó en la sección anterior (4.3.1), uno de los denominados *Procesos Sectoriales de Integración* se dedicó a la integración energética. Un documento de dicha iniciativa de 2002 afirma que:

[...] el objetivo de largo plazo de este proceso sectorial es desarrollar un mercado energético regional por medio de un proceso gradual. En una primera instancia se busca el incremento de la eficiencia de la infraestructura de interconexión internacional existente por medio de la armonización de la normativa que regula a las transacciones internacionales. En el mediano plazo se busca que las transacciones se basen incrementalmente en mecanismos de mercado y que las regulaciones disminuyan progresivamente las distinciones entre actores locales y otros actores de la región para lograr finalmente la apertura total de los mercados. (Quintanar 2010: 50-51)

De la misma forma Brasil dibujó su modelo en el marco del Mercosur: “En dos documentos se fijaron la pautas para la integración eléctrica y gasífera. Allí se plantearon los objetivos generales: abrir la competencia en el mercado de generación; declarar sujetas a reglas de libre comercio las transacciones que realicen los agentes de mercados reconocidos de los distintos países, y fomentar la competitividad del mercado de producción de gas natural, sin la imposición de políticas que puedan alterar las condiciones normales de competencia” (Honty 2006a: 125). Así, fiel a la inspiración neoliberal de la IIRSA, Brasil buscó básicamente la libre competencia en el mercado, así como el fomento de la interconexión

energética. No obstante, hasta el año 2006 la IIRSA no había avanzado en el sector energético con la excepción de la inclusión del Gasoducto Nordeste argentino en la Cartera de proyectos de la *Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010* como parte del Eje Mercosur-Chile, con un costo presupuestado de mil millones de dólares (IIRSA 2011a: 107). Una estrategia brasileña más visible a nivel energético fue la internacionalización de las actividades de la paraestatal Petrobras – entre otros en Venezuela, Argentina, Bolivia y Perú. Del mismo modo el ya mencionado Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ejerció una fuerza propulsora para financiar obras en el sector energético sudamericano (Sennes y Tomazini 2006: 53). Finalmente, como reacción a la crisis energética que Brasil enfrentó en 2001, se desarrolló un nuevo modelo para el sector eléctrico entre 2003 y 2004 buscando la recuperación del Estado en el sector por medio de planificación y más inversión pública (Castro 2010: 8).

Aunque Venezuela aceptó las premisas de la IIRSA – y el liderazgo de Brasil en ella – Caracas paralelamente tuvo su propio modelo de integración energética con la fundación de *Petroamérica* consistiendo en tres iniciativas sub-regionales: *Petrocaribe*, *Petrosur* y *Petroandina*.

Si bien *Petrocaribe* recién se lanzó en 2005, se basó en dos acuerdos firmados en 2000: el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas y el Convenio de Cooperación Integral con Cuba. Durante su lanzamiento Hugo Chávez la definió como “una organización coordinadora y gestora de la producción, refinación, transporte y suministro de petróleo y gas en el arco caribeño y que además disponga de un fondo para cooperación e inversiones” (Quintanar 2010: 53). Con la venta directa entre Estados se apuntó en primer lugar a la reducción de los márgenes de comercialización beneficiando así a las naciones menos desarrolladas que dependen de la importación de crudo. Además se creó PDV-Caribe como una filial de PDVSA, encargada de organizar una red logística de buques, capacidades de almacenaje y terminales y donde posible, de refinación y distribución de combustibles. Finalmente *Petrocaribe* aboga por una coordinación y articulación de las políticas de energía más amplia, incluyendo el gas, electricidad, desarrollo de infraestructura y el uso eficiente de energía (Lander 2008: 119-120).



La segunda iniciativa, *Petrosur*, se fundó en 2005, un año después de la Primera Reunión de Ministros de Energía de América del Sur entre Argentina, Brasil y Venezuela, en la capital brasileña. Dentro de este esquema se firmaron una serie de acuerdos bilaterales entre PDVSA y las empresas estatales de energía de los países del Mercosur con el objetivo de disminuir los costos de transacción. Además hubo compromisos de esfuerzos conjuntos de exploración y explotación de yacimientos hidrocarbúferos, sobre todo entre PDVSA, Petrobras y la recién fundada Enarsa de Argentina. Finalmente, el tercer pilar de *Petroamérica*, *Petroandina*, fue establecido durante una cumbre de la CAN, igualmente como una alianza estratégica entre los entes estatales energéticos de los entonces cinco países. Sin embargo la iniciativa sufrió bastante de la retirada de Venezuela de la Comunidad. Otro motivo por qué *Petroandina* no conoció el mismo dinamismo que los otros dos pilares es que en cada uno de los países andinos hay reservas de hidrocarburos y mercados internos cercanos al autoabastecimiento (Ídem 2008: 121).

Aunque inicialmente *Petroamérica* fue vista como parte integral de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA, véase más adelante), la iniciativa venezolana fue recogida – en un delicado equilibrio con la IIRSA – por la Comunidad Sudamericana de Naciones durante la Cumbre de Brasilia de 2005 tal como quedó escrito en el Programa de Acción, párrafo 17: “[los países sudamericanos] reafirman la importancia de la integración energética de América del Sur. Ratifican los resultados de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada en Caracas, el 26 de setiembre 2005, en la cual se decidió continuar dando pasos concretos dentro de la iniciativa Petroamérica, sobre la base de los principios contenidos en su Declaración.”

Por último, en el mismo periodo se desarrollaron dos proyectos energéticos importantes para la región: el *Anillo Energético* y el *Gasoducto del Sur*. El *Anillo Energético* fue impulsado por Chile como una reacción a la crisis energética argentina<sup>106</sup> y la

---

<sup>106</sup> Mayormente como consecuencia de las privatizaciones en el sector energético argentino durante el gobierno de Carlos Menem, no había las suficientes nuevas inversiones para autoabastecerse y el país tenía que empezar a importar petróleo y gasolina a partir del final de los años noventa. Luego, después de la devaluación del peso en 2002, el gobierno decidió convertir las tarifas de gas a la moneda nacional y congelar los precios. Como resultado de la recuperación económica a partir de 2003 la demanda energética aumentó sustancialmente pero la oferta no. Para seguir garantizando el

radicalización de la política exterior del presidente boliviano Carlos Mesa (2003-2005) (Quintanar 2010: 60). La iniciativa consistía en la construcción de un gasoducto desde el puerto peruano de Pisco, conectado con el yacimiento de Camisea<sup>107</sup>, hasta Tocopilla en el norte chileno, siguiendo un tramo de aproximadamente 1200 kilómetros. Aunque el gas iba a ser usado principalmente como fuente de energía para las minas del norte chileno, estaba programada una conexión con gasoductos argentinos existentes, tales como Gas-Atacama y Norandino, para abastecer los mercados de Argentina, Brasil y Uruguay. Finalmente, en un estadio más tarde se podía incluir Bolivia, país con mayores reservas que Perú. La idea del *Anillo Energético* era objeto de intensos debates a mediados del año 2005 y por lo tanto fue analizada durante la XXVIII Cumbre del Mercosur de Asunción, realizada en junio de aquel año. Sin embargo, desde el anuncio del proyecto surgieron serias dudas sobre la factibilidad del mismo. En primer lugar porque México, país que en este periodo estaba importando gas estadounidense de alto costo, empezó a competir directamente con los países sudamericanos por el gas peruano. Estimando las reservas peruanas de Camisea y Pagoreni en unos once trillones de pies cúbicos, de los cuales cuatro trillones iban a consumirse en el mercado interno y otros cinco para la exportación a México, poco iba a quedar para la exportación hacia Chile y el resto del cono sur (Honty 2006b: 21). En segundo término, en el mismo año 2005 se reactivó el histórico conflicto entre Perú y Chile, en este caso por la demarcación marítima, dificultando la cooperación entre ambas naciones. En tercer lugar el Anillo Energético no tenía perspectiva sin la inclusión al proyecto de Bolivia. Finalmente a finales de 2005, apenas un año después de su lanzamiento, el gobierno peruano de Alejandro Toledo decidió no comprometer sus reservas de gas en el esquema, lo cual implicó el fin de esta iniciativa (Otalvero 2007: 176). Después de la elección de Evo Morales en Bolivia y su consigna de “ni una molécula de

---

mercado interno, el gobierno cortó la exportación de gas a Chile, el principal cliente de los excedentes argentinos. Como este recorte de entre 20 y 30% había amenazado seriamente a la seguridad energética del país sureño, su gobierno empezó a considerar otros países de importación como Bolivia y Perú así como nuevas fuentes de energía (Bodemer 2010: 186).

<sup>107</sup> El yacimiento de Camisea está ubicado en el norte del departamento peruano del Cusco y fue inaugurado durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua (2000-2001). Aunque es conocido como uno de los yacimientos más grandes de gas no asociado en la región, sólo alcanzaría para abastecer las necesidades de Perú para los próximos treinta años – y no doscientos años como se había dicho cuando se descubrieron los pozos al inicio de los años ochenta (Solís 2005: 9-10).

gas para Chile<sup>108</sup>”, no le quedó otra alternativa a corto plazo a Chile que la importación de gas natural licuado desde Indonesia y el racionamiento de energía (Obando 2008: 133). El otro proyecto de interconexión energética sudamericano propuesto en junio 2005 por Argentina, Brasil y Venezuela fue el denominado *Gasoducto del Sur*, también conocido como el *Megagasoducto* o el *Gasoducto Transamazónico*. Este proyecto favorito del presidente Hugo Chávez fue concebido principalmente a partir de la percepción de una futura crisis energética que podía amenazar a los tres países, a la vez que fue una reacción al “proyecto chileno” del Anillo (Costa y Padula 2008: 3). Además fue interpretado como una maniobra de Argentina y Brasil para presionar a Bolivia – Morales ya era considerado ganador virtual de las elecciones y se conocía sus planes de subir las tarifas y nacionalizar los hidrocarburos – para seguir con los precios de venta acordados (Honty 2006a: 128). El *Gasoducto del Sur* llevaría gas natural desde Puerto Ordaz (Venezuela) hasta Buenos Aires pasando en dos ramas por las principales ciudades de Brasil (en Manaus se iba a dividir una rama hacia Brasilia/Rio de Janeiro/Buenos Aires y otra hacia el nordeste brasileño), cubriendo una distancia de entre ocho y diez mil kilómetros. También estaban previstas conexiones con otros gasoductos brasileños como el Gasoducto del Nordeste y el Gasoducto Bolivia-Brasil. Durante una reunión en Caracas a inicios de 2006 se estimó que el costo del gasoducto estaría entre siete y veinticinco mil millones de dólares y que sería administrado por una empresa internacional formada por Enarsa, Petrobras y PDVSA (Honty 2006b: 21-22). Finalmente se determinó que el gasoducto, luego de los siete años de construcción, iba a suministrar diariamente cerca de 150 millones de metros cúbicos, consumiendo así alrededor del veinte por ciento de las reservas totales de gas de Venezuela (Costa y Padula 2008: 4-5).

---

<sup>108</sup> Esta consigna se refiere a la política boliviana de “Gas por Mar”, es decir el condicionamiento de la exportación de gas boliviano a Chile a cambio de una salida al Océano Pacífico por territorio chileno. Muy ilustrativo en este marco fue la respuesta de Evo Morales, antes de haberse convertido en presidente boliviano, a la pregunta por qué se oponía a un gasoducto entre Bolivia y Chile: “¿Qué pasaría si Chile comprase gas boliviano para alimentar sus grandes minas y un día, a causa de una huelga, por ejemplo, se suspendiese el abastecimiento? ¿Qué haría el gobierno chileno al ver que cada día se pierden millones y millones de dólares?” La conclusión de Morales fue clara: era preferible guardar el gas bajo tierra que entrar en una relación con Chile que podría terminar en un conflicto (Sohr 2006: 156).

Al igual que el Anillo Energético, el *Gasoducto del Sur* recibió varias críticas. Primero hubo expertos que cuestionaban el proyecto ya que un gasoducto de más de tres mil kilómetros deja de ser rentable ante la alternativa de gas líquido o el transporte en buques cisterna (Bodemer 2010: 195; Honty 2006b: 22). En segundo lugar, los mercados de gas del Cono Sur están regulados, lo que imposibilita una inversión tan alta para la construcción del gasoducto. Esta crítica fue rebatida por Chávez quién anunció que iba a vender el gas venezolano a un precio subvencionado de sólo un dólar por millón de BTU, tres veces más barato que el precio que Argentina pagaba a Bolivia en aquel momento. De allí que el presidente Morales intervino a calificar la propuesta como absurda y como “un globo de ensayo de las transnacionales creado exclusivamente para presionar a Bolivia a negociar a menores precios su gas” (Otalvero 2007: 179; Honty 2006b: 23). En tercer lugar, aunque es cierto que Venezuela cuenta con aproximadamente 68% de las reservas de gas en Sudamérica, al menos 90% de estas reservas son de tipo asociado, es decir que sólo puede ser extraído junto al petróleo, lo que iría en contra de la cuota de explotación petrolera fijada por la OPEC (Honty 2006a: 127; Lander 2007: 126). Este problema además causa que, a pesar de sus reservas, Venezuela actualmente produce menos gas que por ejemplo Argentina o Trinidad y Tobago e incluso se vio forzado a importar gas desde Colombia (Bodemer 2010: 196). Una cuarta crítica tiene que ver con el medio ambiente. Aunque su trayecto nunca se fijó con exactitud, es un hecho que la Amazonia tendría que ser atravesado de norte a sur, afectando no sólo a los ecosistemas sino también a las comunidades nativas que viven en esta zona. Finalmente el proyecto fue rodeado de mucha incertidumbre a causa de las múltiples imprecisiones oficiales sobre el costo exacto, el tramo a seguir, la inclusión o no de la empresa rusa Gazprom en la iniciativa y la participación de Paraguay y Uruguay. Inconformes, los últimos países llegaron a firmar un acuerdo con Bolivia sobre la construcción de un gasoducto, denominado “Uruparabol”, desde Tarija hasta Montevideo y sin atravesar territorio argentino a petición del presidente uruguayo (Otalvero 2007: 183; Honty 2006b: 23).

Sin duda el acontecimiento con mayor impacto para la integración energética de la última década fue la nacionalización de los hidrocarburos por Evo Morales el 1 de mayo 2006

mediante el Decreto Supremo “Héroes del Chaco”<sup>109</sup>. Aunque el anuncio no podía sorprender después de la campaña electoral boliviana de 2005, la decisión claramente afectó a los intereses brasileños: a Petrobras por la imposición de nuevas condiciones (a nivel de regalías e impuestos entre otros) y la pérdida de control sobre dos refinerías; al consumidor brasileño por el ajuste de precios en línea con los precios internacionales; y al gobierno de Lula, por la sensación de daño a su reputación de protagonista regional, luego de las imágenes humillantes de militares bolivianos ocupando las instalaciones de Petrobras. Sobre todo después del apoyo que Lula había brindado a Evo Morales durante la campaña electoral, la medida fue percibida por algunos sectores en Brasil como traición y una muestra del fracaso de la política exterior del entonces presidente. Meses después Lula comentó a la prensa que había recibido fuertes presiones para realizar una acción militar contra el vecino país, lo que demuestra el impacto de la crisis entre ambas naciones (Otalvero 2007: 186). Más allá de la medida boliviana, numerosos representantes empresariales y políticos brasileños se irritaron por la influencia ejercida por Hugo Chávez en los acontecimientos. Sobre todo la visita oficial del presidente venezolano pocos días después de la nacionalización durante la cual se firmó una alianza estratégica entre YPFB y PDVSA, mientras que Petrobras tenía congeladas sus inversiones, llevó a un creciente distanciamiento entre Brasil y Venezuela, sobre todo en la estrategia energética (Quintanar 2010: 62). Tres fueron las reacciones de Brasil frente a la nueva configuración energética: la decisión del gobierno de disminuir su dependencia energética, un acuerdo de entendimiento con Estados Unidos por los biocombustibles y un congelamiento de proyectos multilaterales en la región.

Aunque la autosuficiencia energética no era un concepto nuevo en Brasil, la nacionalización del gas boliviano hizo más urgente este objetivo. A los pocos días, el Consejo Nacional de Política Energética anunció el denominado *Plan de Disminución de Dependencia Energética*. Después de que el país se había declarado autosuficiente en

---

<sup>109</sup> Desde el año 2002 el tema del gas natural había ocupado un lugar crucial en la agenda política de Bolivia. Esto era una reacción contra la Ley de Hidrocarburos de 1996 que dio 82% de rentabilidad a las empresas extranjeras activas en el sector. Todavía bajo el gobierno de Carlos Mesa se organizó un referéndum para aprobar una nueva ley que forzaba a estas compañías a firmar nuevos contratos con la revitalizada empresa YPFB. Luego, la nacionalización de los hidrocarburos formó uno de las principales promesas electorales del MAS durante la campaña presidencial de 2005.

producción petrolera el 21 de abril 2006, este plan adelantó la explotación de nuevos campos de gas frente a la costa brasileña así como la construcción de dos plantas de regasificación para sustituir parcialmente el gas boliviano por gas líquido procedente de otras partes del mundo. Por otro lado, enfocó en el funcionamiento de centrales termoeléctricas a base de alcohol. Al mismo tiempo el Ministro de Agricultura anunció la creación de un nuevo combustible diesel (H-Bio) por medio de la incorporación de aceite extraído de semillas oleaginosas en una de las etapas de refinación del petróleo (Clarín 2006). En este contexto el presidente Lula exclamó: “Brasil será, dentro de 20 o 30 años, la potencia energética más grande del planeta. Alcanzamos la autosuficiencia en materia de petróleo, en dos años vamos a producir la mayor parte del gas que consumimos y somos los más productivos en lo que hace a la producción de etanol o biodiesel. Brasil registra una revolución energética. Ya hicimos la del etanol y ahora vamos a hacer la del biodiesel” (Honty 2006a: 130). Otras medidas que fueron tomadas con el objetivo de diversificar los recursos energéticos y así aumentar la autonomía nacional, fueron el anuncio de la construcción de un tercer reactor nuclear con el nombre de Angra III (Pinguelli 2008: 150), cuya construcción empezó el 1 de junio de 2010; y la aceleración de los trámites para facilitar la construcción de más hidroeléctricas en el país, aparentemente relegando temas ecológicos a un segundo plano<sup>110</sup>.

En segundo lugar, Brasil lanzó una ofensiva diplomática en defensa del etanol. El país ha sido un líder mundial en la producción de este biocombustible a base de caña de azúcar a partir de su primer desarrollo en 1975 (Acosta 2008: 50). La experiencia a lo largo de los años le ha ayudado aumentar la productividad, mejorar las técnicas de cultivos así como integrar miles de familias campesinas en la producción, sobre todo en la región nordeste de Brasil (Guzmán 2008: 92). Entre las principales ventajas del etanol figura que ayuda a disminuir la vulnerabilidad energética frente al crudo en tiempos de agotamiento; reduce las emisiones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera; y beneficia a las zonas rurales al mejorar la renta,

---

<sup>110</sup> Los impactos ambientales que causó la construcción de hidroeléctricas son significativos. Hasta ahora, sólo en Brasil se han tenido que mudar más de un millón de personas desde los años setenta y se han inundado zonas consideradas importantes para la conservación de la biodiversidad. Así, para la represa de Belo Monte, que se está construyendo en el río Xingú (pero que quedó paralizado en mayo 2012), se va a inundar entre 40 y 120 mil hectáreas. Sin embargo, el presidente de Electrobras afirmó que: “Los organismos ambientales parecen estar más preocupados por el estrés de los peces, cobras y lagartos que por garantizar que no falte energía eléctrica en las casas de los consumidores” (Honty 2006a: 129-130).

salarios y calidad de vida de estas poblaciones relegadas del desarrollo (Bodemer 2010: 199; Obando 2008: 132). Por otro lado hay numerosos críticos de este tipo de combustibles alegando que la producción de alimentos y la de energía compiten por los mismos productos agrarios amenazando así la seguridad alimentaria. Además, gran parte de la producción de etanol está en manos del *agrobusiness*, un número reducido de empresas, que actúa en contra de las cooperativas y pymes y hace disminuir las opciones de una reforma agraria. Finalmente, de manera parecida a la producción masiva de soya, los cultivos de caña de azúcar hacen avanzar aún más la frontera agrícola de Brasil a costo del medio ambiente<sup>111</sup>. Uno de los momentos más importantes en esta ofensiva diplomática brasileña fue la firma del *Memorandum de Entendimiento por los Biocombustibles* entre Lula y Bush jr. en marzo del 2007 que implica una suerte de alianza con Estados Unidos con el objetivo de incrementar la producción y consumo del etanol y que consiste en tres partes: “A nivel bilateral implica transferencia tecnológica en el desarrollo de la próxima generación de biocombustibles; en cuanto a terceros países muestran su intención de comenzar a trabajar en América Central y el Caribe en estudios de viabilidad y asistencia técnica destinadas a estimular la inversión privada en biocombustibles, y; a nivel mundial, los participantes desean ampliar el mercado de biocombustibles mediante la cooperación en el establecimiento de normas y códigos uniformes” (Quintanar 2010: 65). De esta manera, y con el apoyo tácito de Washington, Lula convirtió al etanol en un elemento crucial de su política exterior en Centroamérica, el Caribe y México. Así quedó ilustrado en agosto 2007 durante una gira del presidente brasileño por México, Honduras, Nicaragua, Jamaica y Panamá cuando, acompañado de unos cincuenta empresarios (entre ellos el presidente de la Unión Agroindustrial Cañera de Sao Paulo y representantes del BNDES), firmó convenios importantes de cooperación en esta área (Ídem: 67).

Finalmente, como una tercera reacción frente a la nacionalización boliviana y el apoyo explícito de Venezuela, Brasil retiró su apoyo a compromisos regionales tales como el Proyecto Mariscal Sucre en Venezuela y el ya mencionado Gasoducto del Sur. En relación con lo último, el asesor presidencial brasileño Marco Aurelio García dijo lo siguiente: “El

---

<sup>111</sup> Según cálculos, para sustituir 50% del combustible utilizado por el sector del transporte en Brasil se necesitaría, dependiendo del cultivo, entre 18 y 224 millones de hectáreas, siendo la última cifra el equivalente de todas los terrenos cultivados hoy en el país (Honty 2006a: 131).

Gasoducto del Sur está provisoriamente archivado, en primer lugar por tratarse de una obra de grandes dimensiones que demandaría estudios técnicos y financieros que, en las actuales condiciones de crisis, es muy difícil que puedan concretarse a corto plazo” (Ídem: 71). Obviamente que el descubrimiento de enormes reservas de petróleo y gas en aguas profundas de la costa brasileña en el 2007, también influyó en esta decisión. Por otro lado, previendo retrasos en la construcción de generadoras en su territorio, Brasil optó por la firma de acuerdos bilaterales con los países de América del Sur implicando la participación de Petrobras, el BNDES y Eletrobras – que a partir de 2008 fue autorizada a actuar en el exterior. Uno de los ejemplos más significativos ha sido el “Acuerdo para el Suministro de Electricidad a Perú y Exportación de Excedentes a Brasil<sup>112</sup>” alcanzado en junio 2010 y que prevé en la construcción de cinco represas (entre las principales figuran Inambari, Paquitzapango y Mainique) con una capacidad de cerca de 6 GW – igual a la capacidad instalada actual del sistema eléctrico peruano – de los cuales durante treinta años los excedentes serán exportados hacia Brasil<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> La base de este acuerdo era el *Memorando de Entendimiento entre Ministerios de Energía y Minas de Perú y Brasil* de noviembre 2006 que resultó en la Primera Reunión Mixta Permanente en Materia Energética, Geológica y de Minería entre Perú y Brasil en agosto 2007. Un informe final de noviembre del mismo año apuntó a la construcción de quince hidroeléctricas en la selva peruana con una capacidad de 19.2 GW. Luego, a pedido del gobierno peruano, se redujo este número a sólo cinco represas con un potencial de 6 GW.

<sup>113</sup> Para este fin se proyecta la inundación de unas 1 500 000 hectáreas de selva peruana y la reubicación de miles de personas (en el caso de Inambari 5000, para Paquitzapango se estima más de 10 000, en su mayoría Asháninkas). Además, la construcción de estas represas llevará con el embalse a una alta emisión de gases metano, hasta mayor que haber generado esta energía con diésel (El Comercio, 25 de junio 2011 y 15 de mayo 2012). Por estos motivos ya se movilizaron algunos sectores, resultando en la postergación del proyecto Inambari hasta el año 2020.



**Mapa 5. Proyectos de represas en Perú**



Fuente: Villegas 2012: 163.

Acuerdos similares han sido firmados con Bolivia, Uruguay, Venezuela y otros vecinos sudamericanos. De esta forma, Brasil vio defendidos sus dos principales intereses respecto a la integración energética: el acceso a la energía (sobre todo del tipo hidroeléctrica) y la firma de contratos con las dos principales paraestatales (Petrobras y Eletrobras), así como las grandes empresas brasileñas de ingeniería.

Las mencionadas medidas tomadas por el gobierno brasileño originaron serias discrepancias con Caracas. Esto quedó ilustrado durante la Primera Cumbre Energética Sudamericana, organizada en la Isla de Margarita a mediados de abril de 2007. El objetivo de Hugo Chávez en esta cumbre era imponer su agenda en torno al petróleo y el gas. Así, se propuso la creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas

(Oppegasur), una suerte de OPEP sudamericana del gas que incluyera a países como Venezuela, Bolivia, Argentina y Perú. Sin embargo, este proyecto fue rechazado por los brasileños (Obando 2008: 130). Además, Chávez criticó duramente la producción de etanol, por provocar daños al medio ambiente y extender aún más el hambre en el mundo; así como el acuerdo con Washington firmado apenas un mes antes. Lógicamente estas críticas encajaban en la visión bolivariana sobre la autonomía energética de América Latina, con exclusión de Estados Unidos, y el papel del petróleo (venezolano) en ella:

Chávez y Castro buscan defender el petróleo como fuente de energía en la medida en que el poder negociador y de influencia de Venezuela proviene enteramente de sus grandes reservas de petróleo. Frente a esto el etanol es una alternativa inconveniente. Un tema central aquí es la influencia cubana-venezolana en los países del Caribe mantenida gracias a la “petro-diplomacia”. Si la energía se puede producir a partir de la caña de azúcar varios de los países del Caribe, cultivadores tradicionales de este producto, se volverían productores de energía y ya no necesitarían del petróleo venezolano. Este pondría en riesgo los votos que Venezuela tiene hoy en la OEA gracias a su política de venta de petróleo barato a estos países. (Ídem: 132)

Finalmente, con el apoyo de países como Argentina, Colombia y Uruguay, Brasil consiguió que en la declaración final de la cumbre se reconociera el potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética de la región (Quintanar 2010: 67). El presidente venezolano reaccionó a esta disputa con Brasil llevando una política (aún) más agresiva para la expansión y profundización de su modelo energético. Instrumentos para esta política fueron la consolidación de Petrocaribe (mediante la firma de un Tratado de Seguridad Energética y la construcción de nuevas refinerías en la región), Petroandina (aunque bajo la forma de acuerdos bilaterales con Venezuela) y Petrosur (con Argentina, Paraguay y Uruguay).

En cambio, un resultado positivo de la primera Cumbre Energética Sudamericana fue la suscripción por los doce países sudamericanos de la denominada **Declaración de Margarita** donde los presidentes subrayaron que la integración energética debe ser utilizada como herramienta para promover el desarrollo reconociendo la importancia del uso sostenible de los recursos y el desarrollo de energías renovables, de la construcción

conjunta de infraestructura energética y de la cooperación técnica. Además se estableció un **Consejo Energético Suramericano**, integrado por los Ministros de Energía de cada país que fue encargado de elaborar una Estrategia Energética Sudamericana, un Plan de Acción y un Tratado Energético de Sudamérica. Durante la reunión de la Unasur el 4 de mayo 2010 en Buenos Aires se aprobaron los lineamientos de los primeros dos documentos y se encargó a un grupo de expertos en energía adelantar las negociaciones para iniciar la elaboración del Tratado. Asimismo, se acordó en la creación de una Empresa Grannacional de Energía Sudamericana con participación de todas las entidades estatales de los países para desarrollar los proyectos energéticos de interés para la región. Sin embargo, a inicios del año 2012 todavía no se había llegado a un acuerdo de tratado como resultado de las diferentes visiones existentes en la región sobre seguridad energética, la falta de voluntad para dar prioridad al comercio intrarregional por sobre el mercado global tanto para los exportadores como los importadores de energía así como la colocación deficiente de la agenda de convergencia en las regulaciones nacionales (Ídem: 75). Por tal motivo, se acordó el 18 de mayo 2012 durante una tercera reunión del Consejo Energético Suramericano en Caracas, constituir un grupo especializado *ad hoc* en materia jurídica y política para que genere propuestas que permitan darle contenido normativo concreto a la estructura de un tratado energético regional, en un trabajo conjunto con el ya existente grupo de expertos en energía (Unasur 2010: 2).

En conclusión, se podría afirmar que la energía empezó a ocupar un papel de importancia en las relaciones entre los países de Sudamérica. Sin embargo, hasta ahora no ha cumplido el papel, tal como estipuló el documento de 2006 de la Comisión Estratégica de Reflexión, “análogo al que el carbón y al acero representaron para la integración europea”. Sobre todo después de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia y el papel de Hugo Chávez en ella, la energía se ha convertido en materia de desconfianza y debates ideologizados entre los dos protagonistas Brasil y Venezuela. Por otro lado, el debate actual de la cooperación energética se reduce meramente a interconexiones físicas entre algunos países para transportar gas y electricidad con una visión economista y poca atención para otros temas cruciales como el medio ambiente, el desarrollo sustentable, la eficiencia energética o la disminución de asimetrías. La política energética brasileña de los últimos años se ha

caracterizado mayormente por su aspiración a la autarquía mediante la construcción de hidroeléctricas, termoeléctricas y, sobre todo, la producción de etanol para el consumo interno y la exportación hacia países comprometidos con la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero, tales como el Japón y algunos países europeos. Aparte de la internacionalización de las actividades de Petrobras y Eletrobras, la firma de acuerdos bilaterales con países para la importación de energía y el apoyo *formal* al Consejo Energético Suramericano, desde 2006 Brasil no ha actuado como un integrador en Sudamérica en cuanto a la energía.

### 4.3.3. Defensa y seguridad

Tradicionalmente Sudamérica ha sido visto como una zona de paz con una probabilidad relativamente baja de conflictos interestatales<sup>114</sup>. Las cifras reflejan este rasgo: la región sólo representa 3% de los gastos militares en el mundo (Genest 2009: 2). Sin embargo, al mismo tiempo que algunos diferendos limítrofes entre países sudamericanos siguen en pie, hay otros asuntos que ponen en peligro la paz y la seguridad de la región.

En primer lugar, sobre todo a partir de los años ochenta, la violencia en las sociedades sudamericanas ha aumentado drásticamente a raíz del narcotráfico, el surgimiento de actores armados no estatales (entre otros bandas delincuenciales<sup>115</sup> y agrupaciones subversivas<sup>116</sup>), el crimen organizado y la migración ilegal. Ante la ineficiencia de los sistemas políticos y judiciales en la mayoría de los países, y en ciertos casos la pérdida del

---

<sup>114</sup> Durante los últimos cincuenta años sólo hubo tres conflictos interestatales en Sudamérica: el Conflicto de Paquisha entre Ecuador y Perú (1981), la Guerra de Las Malvinas entre Reino Unido y Argentina (1982) y la Guerra del Cenepa (1995) entre Ecuador y Perú, que se solucionó después de dos meses de guerra con la intervención de los países garantes del denominado Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Rio de Janeiro (1942). Antes, en 1978 hubo el denominado *Conflicto del Beagle* entre Argentina y Chile pero se evitó un conflicto abierto después de la intervención del papa Juan Pablo II.

<sup>115</sup> En Brasil por ejemplo hay grupos como *Primer Comando de la Capital*, *Terceiro Comando*, *Amigos dos Amigos* y *Comando Vermelho* que controlaban gran parte de las favelas del país hasta que el gobierno les declaró la guerra a partir de 2010. Otro ejemplo son las *maras* – pandillas criminales que nacieron en las cárceles del oeste de Estados Unidos y que expandieron sus actividades a países como El Salvador, Guatemala y Honduras como consecuencia de las deportaciones de presos centroamericanos a sus países de origen – que también tienen influencia en algunas ciudades sudamericanas.

<sup>116</sup> Las FARC en Colombia y el PCP-Sendero Luminoso en Perú son los ejemplos más claros.

control de determinados territorios, los gobiernos – incluido los de tendencia de izquierda – han recurrido a las Fuerzas Armadas en un intento de contener estos problemas (Nuñez 2010: 37). Otro factor que llevó a la militarización de temas antes considerados del ámbito civil (tales como el contrabando, el lavado de dinero y hasta el medio ambiente), ha sido la definición de nuevas doctrinas y políticas de seguridad en reemplazo de la doctrina de seguridad nacional que era vigente durante la Guerra Fría (Sanahuja 2012: 17). Una ilustración de ello fue la expansión del concepto de seguridad durante la Conferencia Especial de Seguridad de México, organizado en 2003 en el marco de la OEA<sup>117</sup>. Esta injerencia militar en la seguridad interior no sólo ha hecho que se vuelva más desdibujada la frontera entre la seguridad exterior y la interior, sino que además se corre el riesgo de que las Fuerzas Armadas consoliden espacios de autonomía (Alda 2010: 31). En segundo lugar, el peligro ha aumentado del surgimiento de *Estados fallidos*<sup>118</sup> en la región. Aunque Sudamérica no cuenta con Estados realmente fallidos (Haití es el único caso en el hemisferio occidental) hay países, como por ejemplo Surinam o Bolivia (durante su conflicto en 2008, véase sección 4.3.4), que comparten algunas características con ellos.

En tercer término, históricamente Sudamérica ha sido penetrada por la influencia de las grandes potencias, especialmente Estados Unidos. Sin embargo, sobre todo después del fin de la Guerra Fría, paulatinamente las relaciones interamericanas se han desinstitucionalizado con más atención por parte de Washington para los lazos bilaterales (Cepik y Arturi 2011: 655). Por otro lado, la llegada al poder de Jefes de Estado de tendencia izquierdista y la autonomía relativa que ha disfrutado Sudamérica durante los últimos años ha posibilitado un estrechamiento de las relaciones y el establecimiento de acuerdos de cooperación militar con actores extrarregionales, tales como Francia, Italia, Rusia, China e incluso Irán (en el caso de los países bolivarianos). Por último, mientras que

---

<sup>117</sup> Durante dicha conferencia se logró un consenso sobre el aspecto multidimensional de la seguridad incluyendo las nuevas amenazas mencionadas.

<sup>118</sup> Para el centro de estudio estadounidense *Fondo para la Paz*, existen cuatro características de un Estado fallido: pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza; erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones; incapacidad para suministrar servicios básicos; e incapacidad para interactuar con otros Estados, como miembro pleno de la comunidad internacional. Según el Índice de Estados Fallidos de 2012 del mismo centro, los tres Estados menos fallidos en Sudamérica son Uruguay (posición 153 en el mundo), Chile (151) y Argentina (145). Entre los más fallidos se encuentran Colombia (52), Bolivia (62) y Ecuador (67). (The Fund for Peace 2012).

durante la década de los noventa la atención se centró en las relaciones civiles-militares y la consolidación del liderazgo civil; a mediados de la década de los años 2000, los esfuerzos se han orientado a renovar el equipamiento militar. Sobre todo el aumento de precio del petróleo, del cobre y del gas, dejó espacio para incrementar los presupuestos de defensa en países como Brasil, Venezuela, Chile y, en menor medida, Perú – aparte de Colombia con la implementación del *Plan Colombia* (Abreu 2008: 3). Aunque los gobiernos justifican las nuevas adquisiciones mayormente como una necesidad para reemplazar a material antiguo y desgastado o para enfrentar las nuevas amenazas a la estabilidad interna, algunos autores califican esta evolución como una carrera armamentista (Alda 2010: 23).

Durante décadas, el sistema interamericano<sup>119</sup> fue el único ámbito de cooperación en defensa y seguridad para la región. Dicho sistema fue basado en cuatro acuerdos:

- La *Junta Interamericana de Defensa* (JID), fundada en 1942, como una institución de asesoramiento sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio. En 2006 se integró jurídicamente en la OEA (García 2008: 160).
- El *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR), un pacto de defensa mutua, establecido durante la Conferencia de Rio de Janeiro (1947).
- La *Organización de los Estados Americanos* (OEA), fundada en 1948 como un organismo regional, sucesor de la Unión Panamericana.
- El *Pacto de Bogotá* de 1948 que obliga a resolver las controversias por medios pacíficos.

A pesar de que con estos tratados el continente americano se adelantó a Europa hacia un proceso de integración en materia de defensa – el Tratado de Rio incluso sirvió como inspiración para los legisladores del Tratado del Atlántico Norte (Ídem: 161) – varios factores llevaron a su fracaso: la ausencia de una verdadera amenaza exterior; la escasez de recursos económicos, la no existencia de una cultura de seguridad y defensa y, sobre todo, el hecho de que durante décadas el Sistema de Seguridad Hemisférico respondía exclusivamente a los intereses de Estados Unidos – sobre todo el de contener el avance del

---

<sup>119</sup> Aunque es común hablar de un “sistema interamericano de seguridad”, no hay ningún documento ni tratado que ha establecido dicho sistema. Lo que existe son una serie de órganos e instrumentos que no necesariamente operan de manera articulada y confluyente (García 2008: 164).

comunismo en América. Ilustraciones de ello fueron el golpe de Guatemala (1954) y las invasiones de República Dominicana (1965), Granada (1983) y Panamá (1989). Por otro lado, el TIAR perdió toda relevancia cuando Washington apoyó a Reino Unido durante la Guerra de Las Malvinas (1982)<sup>120</sup>. Aunque durante la conferencia de México de 2003 se reconoció el carácter multidimensional de la seguridad ante la existencia de nuevos desafíos, hasta ahora no se ha logrado modificar el TIAR ni definir una nueva arquitectura del sistema interamericano. Esto ha resultado que el único foro continental existente en materia de seguridad y defensa es la *Comisión de Seguridad Hemisférica* que se formó en el seno de la OEA (véase 4.4.1).

Si bien el Tratado de Asunción (1991) no hace ninguna mención explícita a la cooperación a nivel de defensa o seguridad, el Mercosur indudablemente facilitó el cambio en el ambiente de seguridad regional al eliminar el potencial de conflicto entre Brasil y Argentina. Además, en el marco del Mercosur se tomaron varias iniciativas en el campo de la seguridad, tales como la elaboración de un plan general de seguridad para la Triple Frontera<sup>121</sup> (1998) y la creación de un sistema común de control y rastreo de armas aprehendidas en actividades ilícitas tales como el tráfico de drogas (Sennes, Onuki y de Oliveira 2004: 16). Además, en 1998 se firmó en Ushuaia la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz* y libre de armas de destrucción masiva, seguida en 2002 por el *Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la defensa externa* que fue establecido en el marco de la CAN (Ugarte 2009: 6).

Finalmente, a partir del inicio de la década de 2000 se crearon una serie de mecanismos de diálogo en la región, tales como los denominados *Grupos de Trabajo Bilaterales en*

---

<sup>120</sup> Por este motivo México se retiró del organismo a fines de 2002. Después de los atentados del 9/11, frente a las presiones estadounidenses de colaborar en su lucha contra el terrorismo, Brasil optó por evocar el TIAR buscando valerse de su inactividad para escapar de cualquier otro compromiso con Estados Unidos.

<sup>121</sup> La Triple Frontera es la frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay y es considerada como uno de los lugares de Sudamérica con mayor actividad ilícita bajo la forma de contrabando, narcotráfico, lavado de dinero y migración ilegal. Desde los años noventa y, aún más, después de 9/11 Washington vinculó dichas operaciones ilícitas con la financiación del terrorismo internacional. Si bien es cierto que la zona alberga a la segunda comunidad árabe más importante de Sudamérica (después de Sao Paulo), nunca se ha podido demostrar una relación entre dicha minoría y el terror islamista.

*materia de defensa* entre Brasil y Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay (Saint-Pierre 2008: 74). Luego se ejecutaron varias maniobras combinadas, como por ejemplo en el año 2003 con la *Operación Timbó*, dirigida contra el narcotráfico y la guerrilla y con la participación de las fuerzas de Brasil, Colombia y Perú (Bertazzo 2011: 16). Esta operación además sirvió como base para la firma de un protocolo entre Brasil y Colombia, y luego Perú, para compartir la información generada por los sistemas Sivam/Sipam<sup>122</sup>. Por último, en 2006 Argentina y Chile decidieron formar una fuerza binacional denominada *Fuerza de Paz Combinada Argentina-Chilena Cruz del Sur* para operar en misiones de paz bajo el mandato de la ONU (Comini 2010: 18).

A diferencia de la infraestructura y de la energía, la cooperación multilateral en defensa y seguridad recién se inicia en 2008 luego de la fundación oficial del *Consejo de Defensa Suramericano*. Básicamente esta nueva iniciativa sudamericana se estableció teniendo los siguientes antecedentes:

- El anuncio de Hugo Chávez en 2003 de crear una *Organización del Atlántico Sur* o “OTAN sudamericano” con el propósito de formar unas Fuerzas Armadas latinoamericanas en función de las potenciales amenazas externas de la región, entre las que destaca la amenaza de Estados Unidos. En 2008 se hizo una propuesta similar en el marco del ALBA (Sanahuja 2011: 136).
- El documento presentado en 2004 por el Núcleo de Asuntos Estratégicos de Brasil denominado *Proyecto Brasil 3 tiempos: 2007, 2015, 2022*, lo cual identifica los objetivos estratégicos nacionales de largo plazo. En una lista de cincuenta temas estratégicos figura el objetivo del establecimiento de un Sistema de Defensa Nacional (objetivo 37): “O aperfeiçoamento da política de defesa poderá fazer como que o Brasil fortaleça sua capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos, para enfrentar novas ameaças e

---

<sup>122</sup> El Sivam (Sistema de vigilancia de la Amazonía) es un proyecto elaborado por las fuerzas armadas de Brasil a partir de 1994 que fue inaugurado en 2002. El programa consiste en la instalación de radares y bases militares con el objetivo de monitorear el espacio aéreo de la *Amazonía Legal*. Entre otras funciones permite brindar información en tiempo real a las fuerzas de seguridad y a las Fuerzas Armadas sobre movimientos y operaciones ligados al narcotráfico y otras actividades criminales que ocurren en la zona fronteriza del Amazonas. Además cuenta con una contraparte civil, denominada Sipam (Sistema de Protección de la Amazonía), que está dirigido a la protección del medio ambiente y la inclusión social en la región.



desafíos, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional” (Calderón 2010: 16-17).

- El ya mencionado *Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión* que establece lo siguiente sobre coordinación en el área de defensa: “[...] teniendo en cuenta la especificidad de la problemática de la seguridad colectiva, es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Sudamericana de Defensa.” A partir de este documento, tanto la Declaración de Cochabamba como el Tratado Constitutivo de la Unasur incluyen la cooperación en materia de defensa.

La principal razón por la cual a inicios de la década de 2000 aún no había muchos avances en la cooperación de la defensa tenía que ver con que los brasileños se resistían a instituir una estructura de defensa común para Sudamérica. Esta posición fue manifestada claramente durante un discurso del entonces Ministro de la defensa brasileña José Viegas Filho en 2004:

En mi evaluación, el desarrollo de estructuras más rígidas de integración político-militar sería una especie de “techo” de construcción, correspondiendo a una etapa posterior del proceso. En el estadio actual, debemos dar continuidad en el área de la defensa, a la línea del establecimiento de vínculos específicos. Debemos, por ejemplo, mantener nuestros ejercicios combinados. Debemos profundizar, siempre que sea posible, la coordinación de posiciones. Pero no es el momento, todavía, de pensar en una reproducción, en el plano político-militar, de las estructuras jurídico-diplomáticas con que ya contamos en el plano comercial. (Saint-Pierre 2008: 73)

Recién en junio del 2006, ya a finales del primer gobierno de Lula, Brasil manifiesta su voluntad de generar un mecanismo multilateral de defensa. Esto ocurre en el marco de la primera reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuando el coronel brasileño Oswaldo Oliva Neto planteó crear una fuerza militar conjunta para Sudamérica con los siguientes objetivos: defender los recursos naturales de la región, evitar invasiones militares, disuadir la presión sobre los países sudamericanos y promover

la acción coordinada de las políticas de defensa (Calderón 2010: 17; Suzart y Kalil 2010: 63). Luego, desde la segunda mitad de 2007 empezaron a circular las primeras notas dispersas en la prensa sobre el interés de Brasil en crear un Consejo Sudamericano de Defensa, aunque la inexistencia de mayores detalles alimentó las sospechas entre los analistas de querer “imponer” este proyecto (Saint-Pierre 2008: 77). Al final del mismo año, el gobierno brasileño comenzó a discutir el tema con Chile y Argentina y luego con Bolivia y Ecuador hasta que Nelson Jobim, el Ministro brasileño de Defensa de entonces, se reunió con Robert Gates y Condoleeza Rice, los Secretarios norteamericanos de Defensa y Estado respectivamente, para anunciar el inicio de una gira por toda Sudamérica para presentar la propuesta del Consejo, aclarando que la iniciativa no implicaba una alianza militar tradicional, aunque sí la posibilidad de integración de entrenamiento (Calderón 2010: 17).

El primer anuncio del presidente Lula para establecer el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) data del 4 de marzo 2008, tomando la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia<sup>123</sup> como muestra de la necesidad política de proponer un nuevo marco de seguridad y defensa en la región sudamericana (García 2010: 162). Luego, el presidente brasileño formalizó su propuesta en un discurso pronunciado durante la Reunión extraordinaria de la Unasur en Brasilia el 23 de mayo: “Es tiempo de profundizar nuestra identidad sudamericana también en el ámbito de la defensa [...] y tenemos que articular una visión de defensa en la región fundada en los valores comunes y principios del respeto a la soberanía y la libre determinación; la integridad territorial de los Estados y la no intervención en los asuntos internos.” Sin embargo, Lula no logró la creación del Consejo durante la misma reunión, como era previsto, debido a la oposición de Colombia y algunas dudas al respecto, provenientes mayormente de Uruguay y de Perú. Básicamente los colombianos se opusieron al proyecto por dos motivos. En primer lugar querían

---

<sup>123</sup> Dicha crisis surgió en marzo 2008 después de que las fuerzas armadas y policiales colombianas realizaron, en el marco de la denominada operación *Fénix* dirigida contra la guerrilla, un bombardeo en territorio ecuatoriano que resultó en la muerte del jefe de las FARC Raúl Reyes y otros guerrilleros de esta organización subversiva. Este hecho provocó una crisis diplomática entre Ecuador, apoyado por su aliado Venezuela, y Colombia. Aunque la acción diplomática brasileña ayudó en desactivar dicho impasse, generalmente se ha otorgado mérito a Leonel Fernández, presidente de la República Dominicana, de haber desactivado el conflicto durante la reunión del Grupo de Río en marzo de 2008 (Pellicer 2010: 48).

garantizarse la libertad de movimientos en su territorio para combatir la subversión y el narcotráfico en el marco del Plan Colombia. Por otro lado, el presidente Álvaro Uribe se declaró partidario de mecanismos existentes como la OEA. Frente a estos obstáculos, se aceptó la propuesta de Chile, en su calidad de presidente *pro tempore* de la Unasur, de formar un grupo de trabajo compuesto por un “consejo de sabios” en la materia a revisar la propuesta brasileña en un plazo de noventa días. Finalmente, el 19 de julio 2008 el presidente colombiano acordó la incorporación de su país en el CDS, tras el compromiso de Lula da Silva durante una visita oficial a Bogotá, de incluir en un eventual tratado un rechazo explícito a los grupos violentos (Sanahuja 2011: 18). Esto abrió camino al establecimiento del CDS durante la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil) en diciembre 2008 y la definición de su naturaleza y objetivos.

Según la *Decisión para el establecimiento del CDS*, el Consejo se define como “una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de la Unasur”. El Consejo está integrado por los Ministros de Defensa de los países miembros de la Unasur y realiza reuniones ordinarias de forma anual adoptando los acuerdos por consenso y bajo la presidencia *pro tempore* de la misma institución. En cambio, la instancia ejecutiva del consejo se reunirá semestralmente con la participación de los viceministros de defensa. Entre los principios del CDS (Decisión para el establecimiento del CDS, artículo 3) se encuentran: el respeto por la soberanía y la integridad territorial de los Estados – destacando así el carácter intergubernamental del consejo; la promoción de la paz y la solución pacífica de las controversias; la promoción de medidas de confianza y transparencia; la región sudamericana como espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva; la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a la autoridad civil; la promoción de la reducción de asimetrías existentes entre los sistemas de defensa; el fomento de la defensa soberana de los recursos naturales; y el rechazo a la presencia de grupos armados al margen de la ley que ejerzan o propicien la violencia – en un intento de satisfacer al gobierno colombiano. Los tres objetivos generales son: consolidar Sudamérica como una zona de paz; construir una identidad sudamericana en materia de defensa tomando en cuenta las características subregionales y nacionales; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Aunque la Declaración de Costa de Sauipe ya sumó algunos objetivos específicos, estos fueron más elaborados en el *Plan de Acción 2009-2010*, que fue preparado durante la Primera Reunión de viceministros de Defensa del Consejo en Santiago a inicios de 2009. Este plan diferencia cuatro *ejes de acción* que contienen una serie de iniciativas específicas:

- Políticas de defensa: entre otras medidas crear una red de información sobre políticas de defensa; transparentar la información sobre gastos e indicadores económicos de defensa; identificar los factores de riesgo y amenazas a la paz regional y mundial; y crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas en foros multilaterales.
- Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz: intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias; planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de una catástrofe.
- Industria y tecnología de defensa: elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica; y promover iniciativas de cooperación y producción de la industria.
- Formación y capacitación: registrar las academias y centros de estudio en defensa de la región; y crear el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa con sede en Buenos Aires.

Indudablemente la importancia del establecimiento del CDS radica en que representa el primer intento sudamericano de cooperar en materia de seguridad y defensa, de forma autónoma respecto a Estados Unidos. Sin embargo, el Consejo no es, ni aspira ser una alianza militar sudamericana con capacidad operativa conjunta o un mando conjunto y tampoco cuenta con un equivalente del “artículo 5” de la OTAN<sup>124</sup>. Así también fue afirmado por el Ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim: “Este consejo no apunta a ser

---

<sup>124</sup> El artículo 5 del Tratado de Washington de 1949 estipula lo siguiente: “*The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area*” (NATO 2012).

una alianza militar clásica. No hay ninguna pretensión de hacer una fuerza suramericana de defensa, que es un problema y no una solución” (Malamud 2010c: 71). Además, el CDS no percibe temas de seguridad transnacional, incluido el narcotráfico o el crimen organizado, sobre todo como consecuencia de la existencia de diferentes visiones en la región sobre lo que significa la defensa: mientras que en países como Argentina o Chile existe una legislación rígida que separa la seguridad de la defensa, la legislación existente en Venezuela, Brasil, Colombia o Ecuador sí posibilita a sus fuerzas armadas involucrarse en cuestiones de seguridad (Heegaard 2010: 63). Por lo tanto, con el Consejo se buscó erigir un foro meramente *político*, con la única diferencia frente a otros organismos políticos de que los Ministros de Defensa cumplen un papel crucial – y no los diplomáticos (García 2008: 168).

De cierto modo, el acuerdo de colocar bases militares estadounidenses en Colombia fue visto como una primera prueba de fuego para el CDS, por significar un dilema de seguridad que envolvió a varios países sudamericanos. Mientras que por una parte se hallaba el derecho soberano de Colombia a ceder instalaciones propias a fuerzas de terceros países, los vecinos de Colombia también tenían derecho de salvaguardar su soberanía ante la posible extraterritorialidad en el alcance de las actividades de los norteamericanos desde territorio colombiano (Garré 2010: 11-12). Bajo este contexto se organizó una Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado de la Unasur en la ciudad argentina de Bariloche en agosto 2009. Durante esta cumbre, en un intento de encontrar un camino entre el inmovilismo y la desintegración, se aprobó una resolución que simultáneamente criticaba a la presencia de tropas extrarregionales en un país sudamericano como también defendía la necesidad de combatir el crimen organizado o grupos armados ilegales (Cepik y Arturi 2011: 661-662):

En principio, parecía mostrar los límites del multilateralismo sudamericano y sus propósitos de autonomía regional ante la alianza entre Washington y Bogotá y la fractura entre el gobierno de Uribe y sus vecinos. Sin embargo, también puso de manifiesto la voluntad de preservar Unasur y recurrir al CDS para abordar cuestiones relativas a la seguridad, y aunque la decisión del gobierno de Uribe no pudo ser revertida de manera inmediata, se alcanzaron acuerdos importantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. A la larga, el “viraje sudamericano” de la política exterior del nuevo Presidente de

Colombia, Juan Manuel Santos, además de suponer la no ratificación del acuerdo de las bases, apunta a esa dirección. (Sanahuja 2011: 138)

Por otro lado, la importancia de la cumbre de Bariloche fue que activó un proceso diplomático con la participación de los Ministros de Defensa y las cancillerías que llevó a la aprobación unánime de un conjunto de medidas de fomento y construcción de la confianza a nivel regional – de manera complementaria con los instrumentos existentes de la OEA y con procedimientos concretos de implementación y aplicación (esta aprobación tuvo lugar durante la segunda reunión ministerial del CDS organizada en Guayaquil en mayo 2010). Entre estas medidas se encuentra el intercambio de información en todo lo relativo a la conformación y organización de los sistemas nacionales de defensa, los gastos presupuestales implicados, las actividades militares intra y extrarregionales, los mecanismos de cumplimiento y verificación de los compromisos asumidos y un conjunto de garantías relativas a las políticas y cursos de acción en la materia (Garré 2010: 13).

Aunque todavía es difícil evaluar el actuar del Consejo dado el poco tiempo que cumple como instancia, es considerado como uno de los consejos más activos de la Unasur. Así, durante la Reunión Extraordinaria de la Unasur organizada en Quito a fines de noviembre 2009, se formó un Grupo de Trabajo encargado de redactar un *Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación*<sup>125</sup>. En marzo del mismo año además se estableció el *Centro de Estudios de Estratégicos de la Defensa* con sede en Buenos Aires (fue inaugurado en mayo 2011) con el objetivo no sólo de crear un espacio permanente para tratar el tema, sino también de fomentar las relaciones militares-civiles y desarrollar una doctrina de defensa regional. En el marco de este Centro y como instrumento de hacer efectivas las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, se constituyó una metodología para medir los gastos militares de los miembros de la Unasur. Para enero 2012, seis de los doce países (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay) ya habían entregado la información sobre sus gastos de defensa y se anunció la presentación de un Libro Blanco del gasto militar sudamericano (Borda 2012: 12). Finalmente, en noviembre 2011 los Ministros sudamericanos acordaron un *Plan de Acción 2012* proyectando importantes iniciativas de

---

<sup>125</sup> Este protocolo debe integrar tres propuestas: el Protocolo de Paz (propuesta de Perú), la propuesta sobre una Arquitectura de Seguridad Suramericana (Chile) y un Código de Conducta (Ecuador) (Unasur 2009).

cooperación en la industria de defensa, tales como la construcción conjunta de un avión de entrenamiento básico y de un sistema de aviones no tripulados (UAV), así como el establecimiento de una agencia espacial sudamericana con fines pacíficos (Andina 2011).

Por último cabe señalar los intereses de Brasil en el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano. En primer lugar, Brasil necesita de cierta estabilidad en la región en que se inserta geográficamente. Frente al carácter transnacional de fenómenos como el narcotráfico, la delincuencia o la migración, el país está en la necesidad de tratar con los vecinos. En este sentido se podría considerar a la región como una variable condicionante de la seguridad brasileña misma. Por otro lado, una gran parte de sus vecinos son fuente de inestabilidad política y socio-económica que podría afectar la imagen de Brasil como líder regional, así como sus intereses directos en estos países. Ante dicha inestabilidad, el país se considera mejor posicionado que Estados Unidos – y el sistema interamericano – para actuar como mediador dado que los norteamericanos tienen intereses propios en la región que en muchos casos agregan a la inestabilidad de Sudamérica. Con la creación de un foro de consulta política, Brasil puede reducir la influencia estadounidense y defender mejor sus intereses.

En segundo lugar, el CDS forma parte de la estrategia brasileña de ser reconocido como potencia mundial. En este aspecto es ilustrativo que el presidente Lula mencionara conjuntamente en su discurso de marzo 2008 la aspiración brasileña de ser un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y la propuesta de creación del Consejo de Defensa (García 2008: 167). Otro instrumento en esta estrategia ha sido la participación e incluso el liderazgo en operaciones de paz de la ONU, tales como la MINUSTAH, por lo cual no es casual que el primer Plan de Acción del CDS enfoca el intercambio de experiencias de mantenimiento de paz y ejercicios combinados en este ámbito (De las Casas 2011: 76). La previa reunión con autoridades estadounidenses antes de anunciar oficialmente el proyecto ante la región puede ser explicada desde la percepción brasileña de que el país necesita la aprobación de Washington para convertirse en un actor político global reconocido.

En tercer término, el apoyo al Consejo coincide con una percepción geopolítica del mundo, común en algunos círculos militares de Brasil, que es basada en los recursos naturales. Esta

visión prevé una escasez de recursos a mitad del presente siglo que resultará en conflictos de control entre los países del mundo (Sanahuja 2012: 19-20). Centrada anteriormente en la Amazonía, dicha percepción además incluye al Atlántico luego del descubrimiento de petróleo ante la costa brasileña. Incluso cuando el Ministro de Defensa Nelson Jobim aclaró en público que la reactivación de la IV Flota de Estados Unidos en junio 2008 sólo significa una reorganización administrativa de las fuerzas navales norteamericanas (Genest 2009: 4), generalmente se ha considerado la *Operación Atlántico*<sup>126</sup> como una respuesta clara de Brasil frente a dicha maniobra. En este sentido se podría ver al CDS como un mecanismo adicional de disuasión respecto a un eventual expansionismo estadounidense o cualquier intervención extrarregional.

Finalmente, con el Consejo de Defensa Brasil busca ampliar las exportaciones de su industria militar. Actualmente el país ya es el principal proveedor de armas en Sudamérica y, aunque la subregión no representa un mercado muy amplio, su importancia está en aumento ante los crecientes presupuestos de defensa. Obviamente, Brasil podría ganar aún más terreno cuando los países sudamericanos compatibilicen sus necesidades en el sector. De cierta manera, el Consejo podría contrarrestar la dependencia en productores de armas extrarregionales, repitiendo así el modelo de sustitución de importaciones para el sector de defensa (Abreu 2008: 5).

Frente a la ausencia de un organismo multilateral que trate sobre los denominados nuevos desafíos a la seguridad, recientemente se han creado, de forma independiente del CDS, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (2009) y el Consejo de Seguridad y Delincuencia Organizada Transnacional (2012). El primer consejo se creó en el año 2009 y está compuesto por los Ministros de Interior y entidades especializadas en el tema. Se estableció como mecanismo para desarrollar políticas en materia de la producción de drogas. En cambio, el segundo consejo se creó en 2012 como mecanismo de lucha conjunta contra el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas, la corrupción, el lavado de activos y otras actividades ilícitas. Las atribuciones de este consejo estarán vinculadas a la cooperación judicial, la armonización de leyes penales y los sistemas de información

---

<sup>126</sup> La “Operación Atlántico” fue un ejercicio militar llevado a cabo por las tres armas de Brasil en setiembre 2008 con un escenario ficticio de guerra entre dos países por el control de los yacimientos de petróleo en aguas brasileñas (de las Casas 2011: 78).



(Agencia EFE 2012b). Por la inclusión del tema del narcotráfico en los dos nuevos consejos, todavía no queda claro cuál será la relación entre ambos y si eventualmente el primer consejo será absorbido por el segundo.

Aunque el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas todavía no ha formulado políticas específicas, ya se elaboró un *Plan de Acción* que fue presentado en octubre de 2010. En ello se insiste en los siguientes principios: el respeto irrestricto a la soberanía y la integridad territorial; el respeto a los derechos humanos; la no discriminación de los dependientes de drogas mediante políticas de inserción social; la vigencia de los tratados internacionales y regionales y las declaraciones políticas y los planes de acción de la ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) y la Estrategia Hemisférica sobre drogas de la CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas); el principio de responsabilidad común y compartida y el enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de oferta y demanda de las drogas ilegales (Borda 2012: 13). El Plan además incluye cinco líneas de acción para controlar el ingreso, la producción, comercialización y consumo de estupefacientes en la región: reducción de la demanda; desarrollo alternativo, integral y sostenible; reducción de la oferta; medidas de control; y lavado de activos. Es de esperar que la implementación concreta de este Plan de Acción vaya a seguir las mismas pautas como la cooperación exitosa en la materia entre Brasil y Bolivia<sup>127</sup>.

En conclusión, se podría afirmar que en materia de defensa se ha avanzado en el establecimiento de una cooperación que prioriza la creación de medidas de confianza como

---

<sup>127</sup> Uno de los principios más importantes de dicha cooperación es el reconocimiento por ambos países que el combate al narcotráfico es una responsabilidad compartida. Así, Brasil reconoce que no sólo es un país importante de demanda sino también origen de muchos insumos empleados en la producción de droga. Por otro lado, dicha cooperación parte del principio del control social, es decir que la cooperación otorga espacio a Bolivia para compatibilizar las tradiciones ancestrales con la represión al narcotráfico. Con esta filosofía en mente se firmó en diciembre 2010 el *Plan de Acción* entre los Ministerios de Gobierno y Justicia de ambos países que incluye todo un abanico de proyectos en los siguientes terrenos: capacitación y entrenamiento policial con atención especial para los derechos humanos; operaciones conjuntas y de inteligencia; combate al lavado de activos; fortalecimiento de la seguridad en las fronteras; y regularización de migrantes. Aparte de haber aportado a un estancamiento de la producción de coca en Bolivia, esta cooperación ha resultado en una relación más madura con Estados Unidos, tal como lo demuestra un memorando de entendimiento trilateral Bolivia-Brasil-Estados Unidos. Además sirvió como base para el desarrollo de una agenda similar con Colombia a partir de 2011.

forma de dismantelar las hipótesis de conflicto existentes en la región; la redacción de una doctrina de defensa disuasiva; el intercambio de tecnología; y la eventual cooperación humanitaria durante desastres naturales. También en el ámbito del narcotráfico y la delincuencia transnacional aparecen las primeras iniciativas de cooperación. Sin embargo, en ambos casos se trata de medidas embrionarias.

#### **4.3.4. Integración política: gestión de conflictos en la región, democracia y proyección externa**

A pesar de la existencia del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como foro de consulta político, las recientes crisis regionales se han tratado en el marco del Consejo de Jefes de Estado de la Unasur. Aparte de demostrar el carácter presidencialista de la integración sudamericana, esta tendencia resulta del hecho de que no hay unanimidad respecto al papel del CDS en materia de prevención de conflictos: mientras que algunos sostienen que dicha instancia podría tener un papel positivo en este ámbito, otros cuestionan este rol señalando que se trata de una función para los Ministros de Relaciones Exteriores y no de Defensa (Ugarte 2009: 14-15). A continuación se describirán brevemente cinco crisis recientes – la crisis boliviana de 2008; el golpe de estado en Honduras de 2009; la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela de 2010; la crisis política ecuatoriana de 2010; y la crisis paraguaya de 2012 – con el objetivo de determinar cuál es el papel de la Unasur en la gestión de crisis.

La crisis boliviana de 2008 se desarrolló luego de la victoria de Evo Morales en un referéndum revocatorio, en medio del conflicto entre el gobierno central de Bolivia y las élites de los departamentos pertenecientes a la “Media Luna”, demandantes de mayor autonomía regional. Ante la creciente violencia en la sociedad boliviana, durante la Cumbre de la Moneda (Santiago de Chile), la Unasur logró construir un consenso regional basado en dos líneas de acción. En primer lugar se acordó el envío de una misión a Bolivia, independiente de la OEA. En segundo lugar, la Unasur decidió actuar bajo las siguientes condiciones, mayormente impulsadas por Brasil (y Chile como presidente *pro tempore*): que cualquier tipo de intervención fuera convocada a solicitud del gobierno boliviano; que apuntara a la consolidación de las instituciones democráticas y a la promoción de un dialogo entre las dos partes implicadas; y que evitara toda referencia a Estados Unidos y su

eventual papel en el conflicto – tal como lo había promovido el presidente venezolano (Serbín 2009a: 229)<sup>128</sup>. De esta forma, la Unasur aportó de manera muy positiva a la solución de la crisis. Además de neutralizar el riesgo de balcanización de Bolivia, por primera vez se mostró que los países sudamericanos eran capaces de abordar sus crisis independientemente del multilateralismo hemisférico – el Grupo de Río ya había ilustrado esta creciente autonomía durante la crisis entre Colombia y Ecuador en marzo del mismo año. Por otro lado, actuando en un marco multilateral, Brasil logró enfrentar una amenaza a la estabilidad regional por haber ejercido un liderazgo regional sin despertar recelos en los demás países.

Si la crisis boliviana constituyó un éxito para la Unasur, se podría afirmar lo contrario de lo que sucedió luego del golpe de estado en Honduras en junio 2009. Esta medida ilegal fue perpetrada por el ejército (por orden de la Corte Suprema) contra el presidente constitucional en cargo desde enero 2006 Manuel Zelaya, luego de que el oficialismo pretendía modificar la Constitución en búsqueda de una reelección. Como primera reacción, la Unasur emitió un comunicado rechazando enérgicamente el golpe y exigiendo el regreso de Zelaya como presidente del país centroamericano. Esta posición fue reiterada en la Declaración de Quito (10 de agosto 2009), donde además se apoyó a las resoluciones y declaraciones emitidas por la ONU, la OEA, el Mercosur y la CAN (Pereira 2011: 138). Luego de la convocatoria de elecciones presidenciales en noviembre del mismo año, donde resultó ganador el candidato liberal Porfirio Lobo, la Unasur además amenazó con boicotear los eventos en donde hubiese una representación del nuevo gobierno hondureño (Ibídem). Sin embargo, durante gran parte de este episodio, la Unasur quedó en la sombra de las agendas particulares de países como Brasil, Venezuela y Estados Unidos. Así lo afirma Sanahuja: “[...] la actuación de Unasur se situó al rebufa [sic] de las iniciativas unilaterales de Venezuela y Brasil, y fue poco efectiva ante la tenaz resistencia de los sectores oligárquicos hondureños que respaldaban el golpe, y la ambigua actitud de algunos Estados miembros, más temerosos de la expansión del chavismo que de la involución democrática en Honduras. A la postre, la intervención de Estados Unidos reveló los límites

---

<sup>128</sup> Hugo Chávez había tratado de incluir en cualquier declaración de la Unasur una condena a Estados Unidos, ante la difusión de la noticia de que el entonces embajador estadounidense Goldberg había mantenido conversaciones secretas con el prefecto de Santa Cruz y líderes del paro de agosto 2008 en esta provincia cambia.

de la actuación de la Unasur una vez que este país retornaba a su “patio trasero”” (Sanahuja 2011: 140-141). Dicha situación se manifestó claramente cuando dos países sudamericanos, Colombia y Perú, reconocieron al nuevo gobierno a pocos días después de las elecciones, debilitando así la posición oficial de la Unasur. Recién con el regreso de Zelaya a Honduras, acordado con la mediación de Colombia y Venezuela, los demás países normalizaron sus relaciones con Tegucigalpa. Si bien es cierto que la Unasur no obtuvo el mismo éxito que en el caso boliviano, es importante recalcar que hubo menos interés en los países miembros del organismo para que el organismo jugara un papel importante, por el simple hecho de que Honduras no forma parte del ámbito sudamericano. El único país sudamericano que tenía intereses en juego durante la crisis era Venezuela ya que Honduras fue un miembro del ALBA durante el gobierno de Zelaya.

Una tercera crisis donde la Unasur tuvo un papel importante fue la ocurrida entre Colombia y Venezuela, entre julio y agosto del 2010. Esta crisis diplomática se desató luego de la supuesta presencia de miembros de las guerrillas colombianas en territorio venezolano, lo que llevó a la movilización de tropas y a la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. Después de los infructuosos intentos de la OEA y luego del Mercosur para tratar el tema, se organizó una sesión extraordinaria del Consejo de Cancilleres de la Unasur en Quito. Aunque esta cumbre no resultó en un acuerdo, la posterior intervención del entonces Secretario General Néstor Kirchner llevó a la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela y la solución pacífica del conflicto. De allí la siguiente afirmación de Sandra Borda sobre el tema: “Las funciones del Secretario General en este tema [prevención de conflictos] están más dadas por el calibre y el peso político de la persona a cargo que por las herramientas que pueda proveer el mandato de los países miembros. Es posible entonces que la mediación de la Unasur en la crisis colombo-venezolana haya sido posible y exitosa gracias a que el Secretario General era una figura de talla ex presidencial con trayectoria de liderazgo a nivel regional. El ejercicio de una tarea como esta por parte de alguien de más bajo perfil sería de otra índole y sus logros probablemente más modestos, aunque la figura no se haya puesto a prueba hasta el momento” (Borda 2012: 20).

En el caso de la crisis política ecuatoriana, ocurrida el 30 de setiembre del 2010, a raíz de la rebelión de policías contra el gobierno de Rafael Correa, el papel de la Unasur ha sido ambiguo. Aunque el organismo mostró una agilidad inhabitual al reunir los presidentes sudamericanos en Buenos Aires apenas seis horas después de los hechos, el rápido desenlace (interno) de esta crisis no permitió determinar con exactitud el rol que dicho organismo había jugado durante los acontecimientos. Por otro lado, la crisis en Ecuador llevó a la incorporación de una Cláusula Democrática en el Tratado Constitutivo de la Unasur. En el denominado “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia” que fue suscrito en noviembre 2010, se estableció la aplicación de las siguientes medidas en caso de una ruptura del orden democrático: suspensión de derecho a participar en los distintos órganos de la Unasur; cierre parcial o total de las fronteras incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones y provisión de energía; promover la suspensión del país afectado de otras organizaciones regionales o internacionales; promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte; y adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales (Unasur 2010).

Indudablemente el mayor fracaso en la historia reciente de la Unasur se mostró ante la crisis política en Paraguay de junio 2012. Esta crisis se desató cuando la Cámara de Diputados cometió a un juicio político al entonces presidente Fernando Lugo, en el poder desde 2008, por su presunta responsabilidad respecto a los enfrentamientos entre campesinos y policía en el norte del país, dejando un saldo de 17 muertos. Luego, una gran mayoría de senadores decidió destituirlo de su cargo por “mal desempeño de funciones”, restando sólo nueve meses para la organización de nuevas elecciones, y apenas dos días después se formó un nuevo gobierno, encabezado por el vicepresidente Federico Franco. La primera reacción de la Unasur fue el envío, mientras que el proceso de destitución todavía estaba en curso, de su secretario general Alí Rodríguez junto con ocho cancilleres sudamericanos a Asunción, para analizar la situación. Allí, luego de varias entrevistas se determinó que el proceso político al presidente representaba una amenaza al orden democrático interno paraguayo y que la situación afectaba a la democracia regional, más aún siendo Paraguay el presidente *pro tempore* de la instancia. Días más tarde, durante una

reunión extraordinaria en Mendoza (Argentina) el 29 de junio, los demás miembros de la Unasur decidieron suspender a Paraguay del organismo “hasta tanto se restablezca el orden institucional, con un presidente electo en elecciones limpias y democráticas” (Baron 2012), siguiendo así lo estipulado por el protocolo sobre el compromiso con la democracia. Además se acordó la formación de un Grupo de Alto Nivel de la Unasur liderado por el peruano Salomón Lerner, encargado de verificar si se cumplían las condiciones de normalización democrática como requisito para dejar sin efecto la suspensión. Sin embargo, más allá de las declaraciones, la Unasur no logró influir más en los eventos, como consecuencia de la falta de consenso acerca de la interpretación de los eventos y de las medidas a tomar<sup>129</sup> - e incluso fue desafiado abiertamente por parte del nuevo presidente paraguayo<sup>130</sup>.

Cabe mencionar que en 2012 se estableció el Consejo Electoral de la Unasur. Este consejo está conformado por autoridades de los organismos electorales de los Estados miembros y tiene como función principal la de actuar como observador durante las elecciones en los países de Sudamérica. Los primeros comicios en donde actuó, fueron los de Venezuela en octubre 2012<sup>131</sup>.

En cuanto a la proyección externa de la Unasur, se han realizado las denominadas Cumbres de Jefes de Estado de América del Sur-Países Árabes (ASPA) – causando fricciones con Israel –, así como con la Unión Africana, en un intento de ampliar la proyección internacional del bloque sudamericano (Sanahuja 2011: 127). Además, como ya se ha

---

<sup>129</sup> Horas después de los eventos, cuatro países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela) retiraron a sus embajadores de Asunción, mientras que otras naciones (Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay) los llamaron en consulta. Ante los llamados del presidente ecuatoriano al cierre de las fronteras con Paraguay y las de Hugo Chávez sobre el cese de envío de petróleo, países como Chile y Colombia reaccionaron de forma más prudente e incluso repusieron a sus embajadores en noviembre 2012.

<sup>130</sup> Así, Federico Franco llamó a la Unasur “un club de presidentes” y declaró en su momento que si la Unasur echara a Paraguay, para él significaba un “ascenso” (La Nación 2012). Además, mientras que sí recibía a la misión de la OEA – que luego declaró que no se había desarrollado un golpe de estado en Paraguay – ningún funcionario de la Unasur ha sido recibido por la administración de Franco.

<sup>131</sup> En dicha ocasión el Consejo Electoral de la Unasur envió a una misión integrada por 39 técnicos integrantes de tribunales o juntas comiciales de diferentes países sudamericanos con el objetivo de redactar un informe técnico y formular recomendaciones al Consejo. Luego de las elecciones, el jefe de la misión Carlos Álvarez ratificó la credibilidad del sistema electoral venezolano (Telesur 2012).

mencionado anteriormente, la Unasur obtuvo el status de observador en la Asamblea General de la ONU. Sin embargo, el organismo no se ha configurado como interlocutor subregional ante socios importantes como Estados Unidos o los países europeos – aunque el presidente Lula da Silva sí extendió una invitación para iniciar un diálogo entre la Unasur y Washington con el objetivo de aclarar algunos temas relacionados con la cooperación militar y, de modo más general, redefinir las reglas del juego de las relaciones entre este país y la subregión (Borda 2012: 9). La Unasur tampoco ha planteado la formulación de posturas comunes acerca de temas extrarregionales (como por ejemplo la crisis en el Medio Oriente). Por último, la relación con la Unión Europea ha pasado por algunos episodios de tensión, entre otro a raíz de la cuestión migratoria (en 2008 la Unasur rechazó abiertamente la “Directiva de Retorno” de la UE), la nacionalización de Repsol YPF en Argentina y el caso de Julian Assange (en ambos la Unasur apoyó a sus miembros, Argentina y Ecuador respectivamente).

En conclusión se podría afirmar que la actuación de la Unasur en las recientes crisis de Sudamérica ha resultado bastante desigual: mientras que en algunos casos (Bolivia por ejemplo), el nuevo organismo ayudó a ofrecer una solución, en otros (como en Honduras y, recientemente, Paraguay), ha fracasado o su papel quedó reducido. Además, quedó claro que muchos de los consensos alcanzados a nivel político se han realizado durante cumbres presidenciales, que sólo reaccionaban a las crisis (Heegaard 2010: 9). Por otro lado, como se mencionará más adelante (véase 4.4.1.), queda por ver si la Unasur realmente puede formar una alternativa frente a la OEA, dada la precariedad tanto institucional como normativa del nuevo organismo. Finalmente, en cuanto a la proyección externa del organismo, la Unasur no ha sido exitosa como resultado de la falta de consenso entre los países y la superposición de las agendas nacionales de política exterior por encima de una agenda multilateral sudamericana (un problema que comparte con la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea).

#### 4.3.5. Integración económica, comercial y financiera

Influidos por la filosofía del regionalismo abierto, tanto el proyecto del ALCSA (1993), la reunión de Brasilia (2000) como la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) contenían un fuerte componente comercial. Así, la Declaración del Cusco de 2004 propuso como una de sus principales metas la convergencia<sup>132</sup> entre la CAN, el Mercosur y las economías de Chile, Guyana y Surinam. La idea de esta convergencia se basó en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 59 entre el Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela de diciembre 2003, el ACE 36 entre el Mercosur y Bolivia de 1996 y el ACE 58 entre el Mercosur y Perú, alcanzado en agosto de 2003 (Giacalone 2006: 75). En este espíritu se materializó una cierta aproximación en el año 2005 cuando las secretarías técnicas de la CAN y del Mercosur elaboraron un conjunto de documentos planteando valiosos acercamientos iniciales basados en el inventario de comunes denominadores institucionales. Sin embargo, con la llegada al poder – sobre todo a partir de la segunda mitad de la década pasada – de presidentes de tendencia izquierdista y desarrollista en la mayoría de países sudamericanos, la meta de una integración comercial de la subregión paulatinamente se vio abandonada en favor de una integración de carácter más política y con mayor atención para la dimensión social y productiva. Este rasgo se evidenció claramente a partir de la Cumbre de Cochabamba (2006) y en el Tratado de la Unasur de 2007, que sólo una vez menciona a los dos grupos comerciales existentes. Por esta razón, hoy la Unasur es considerada meramente como una instancia de cooperación política. Por otra parte, la dimensión comercial de la integración sudamericana se ha relegado ante la existencia de divergencias entre los países sudamericanos, sobre todo después de la firma por algunos países de tratados de libre comercio con Estados Unidos y el rechazo de Chávez, durante la primera cumbre de la CSN (2005), de adelantar al año 2010 el calendario de desgravación arancelaria entre las economías sudamericanas (Sanahuja 2011: 128).

---

<sup>132</sup> La noción de “convergencia” fue utilizada por primera vez en el contexto latinoamericano en el Tratado de Montevideo de 1980 (estableciendo la Aladi) y entendida como “la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano” (Aladi 1980).



A nivel financiero, la iniciativa regional más importante ha sido el proyecto del **Banco del Sur** (también denominado *Bansur*). La base material de dicha iniciativa fue el planteamiento por Hugo Chávez en agosto 2004 sobre el establecimiento de un banco regional con funciones de apoyo a las balanzas de pagos (una función que teóricamente es asumido por el Fondo Latinoamericano de Reservas o FLAR, creado en 1978 en el marco del Acuerdo de Cartagena); la emisión de una moneda regional y la financiación de proyectos de desarrollo (Ídem: 133-134). Dicho proyecto era visto como una alternativa a las instituciones financieras internacionales tradicionales (tales como el FMI y el Banco Mundial) y los bancos de desarrollo regionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento) – ambos considerados como demasiado neoliberales y con escaso peso de los países en desarrollo en la toma de decisiones (Bacaria 2010: 248). En el mismo espíritu, varios países decidieron adelantar el pago de sus deudas al FMI, empezando con Venezuela en 2001, y Argentina y Brasil a fines del 2005<sup>133</sup>. Por otro lado, el banco regional podía dar uso a las reservas internacionales acumuladas por los países de la región durante los años anteriores, como producto del incremento de los precios de materias primas en el mercado internacional. Hasta ahora, una gran parte de estas reservas están depositadas en bancos norteamericanos y europeos o se han invertido en bonos del tesoro estadounidense, financiando de esta forma el déficit norteamericano (entre otro como consecuencia de sus guerras en el Medio Oriente) y llevando a una pérdida relativa para las economías del sur (ya que la compra de bonos sólo produce una remuneración de alrededor de 4 a 5% mientras que los países en desarrollo pagan tasas de interés de entre 8 a 10%) (Rosales 2009: 3-4).

Tres años después, en febrero de 2007, los presidentes Chávez y Kirchner acordaron acelerar el proceso para la creación de un banco regional sudamericano, lo que resultó en la suscripción, junto con el presidente boliviano, del *Memorándum de Entendimiento para la Constitución del Banco del Sur* el 9 de marzo del mismo año. En este documento se afirma:

[...] la necesidad de contar con una institución que permita apoyar de manera efectiva los diversos procesos de integración de los pueblos de América del Sur, en el ámbito

---

<sup>133</sup> A raíz de estas medidas – tomadas por parte de algunos países latinoamericanos además de naciones como Turquía – la cartera de préstamos del FMI se había reducido en más de 80% entre 2002 y 2007 (Rosales 2009: 3).

económico, financiero y social; financiar el desarrollo económico y el intercambio comercial y de servicios; promover la constitución de empresas multinacionales de capital subregional orientadas a la producción de bienes de capital e insumos básicos para la región; propiciar investigaciones para el desarrollo tecnológico y fortalecer la integración de nuestros pueblos. (Bacaria 2010: 248).

Posteriormente, los gobiernos de Ecuador, Brasil y Paraguay se sumaron a la iniciativa y el Mercosur dio su visto bueno para su creación, llevando a siete el número de países involucrados (los seis mencionados más Uruguay como miembro del Mercosur). Luego de varias reuniones entre representantes de gobierno, académicos y técnicos, estas siete naciones acordaron la *Declaración de Quito*, en la cual se propuso una nueva arquitectura regional compuesta de tres elementos interrelacionados: una unidad monetaria del Sur tomando como primer paso el comercio bilateral en monedas domésticas<sup>134</sup>; un fondo de estabilización monetaria (Fondo del Sur) a partir del fortalecimiento del FLAR; y un Banco del Sur que utilizara las reservas internacionales existentes para el desarrollo de la región (Banco del Sur 2007a). Además se invitó a los demás miembros de la Unasur a incorporarse a la constitución del Banco del Sur.

Sin embargo, en la *Declaración de Rio de Janeiro* de octubre 2007, los Ministros coincidieron en que la nueva institución sólo sería un banco de desarrollo suramericano “con un rol central en el marco de una nueva arquitectura financiera regional” (Rosales 2009: 5). De esta forma, desapareció la mención explícita a una unidad monetaria suramericana y la conformación de un fondo de estabilización. La razón principal de este cambio de enfoque fue la visión de Brasil sobre el nuevo Banco. En primer lugar Brasil no tiene interés en romper con las instituciones de Bretton Woods. Por este motivo, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Celso Amorim consideró el nuevo banco “como una alternativa más” para la financiación de proyectos de desarrollo a lado del Banco Mundial o el BID – cuyo credibilidad además puede usar para trabajar conjuntamente (Bacaria 2010:

---

<sup>134</sup> La alusión a una moneda tenía como antecedentes el Protocolo de Viedma (firmado entre Alfonsín y Sarney en 1987) sobre la creación de una unidad monetaria común denominada “gaucho” entre Argentina y Brasil, así como los debates sobre la Unidad Monetaria Sudamericana de 2002. Sobre todo Ecuador, luego de la llegada al poder de Rafael Correa en 2007, insistía en este tema dado la dolarización de su economía desde el año 2000. Por otro lado, a partir de octubre de 2008 Argentina y Brasil usan el Sistema de Pagos en Moneda Local para su comercio bilateral.

246). En segundo lugar, como ya se mencionó, Brasil cuenta con uno de los bancos de desarrollo más importantes del mundo, el BNDES, en cuyo mandato figura la integración sudamericana por medio de préstamos que apoyan la exportación de bienes y servicios de empresas brasileñas<sup>135</sup>. Por último, la propuesta inicial del Banco del Sur fue rebajada por Brasil por ser poco creíble – más allá de las declaraciones, el proyecto ni siquiera contaba con estudios de factibilidad (Ugarteche 2008: 18). De la misma forma, aunque Lula defendió en varias oportunidades la idea de una moneda común y un Banco Central para el conjunto de Sudamérica (Borda 2012: 15), la subregión actualmente no está en las condiciones de avanzar hacia esta meta<sup>136</sup>, además que sería muy difícil convencer a la opinión pública y el *establishment* brasileño.

Es así que el 9 diciembre 2007, durante un encuentro de presidentes sudamericanos a propósito de la inauguración de Cristina Fernández de Kirchner como nueva presidenta argentina, se constituyó formalmente un Banco del Sur “reducido” mediante un *Acta de Creación*. Según esta acta, el Banco del Sur se define como “una institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional” con el objetivo de “financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Naciones Suramericanas miembros del banco, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países del banco” (Banco del Sur 2007b). La sede del Banco del Sur estaría en Caracas con dos subsedes en La Paz y Buenos Aires respectivamente (artículo 2) (Ibídem). También se estimó que el capital inicial del banco sería entre siete y diez mil millones de dólares (Luna 2007: 6). Sin embargo, no todos los

---

<sup>135</sup> Una de las estrategias de Brasil para tener más influencia en la concepción financiera del crédito para el desarrollo de la región ha sido por medio de la ampliación de la participación brasileña en la CAF. De esta forma, el gobierno de Lula da Silva intentó aportar 200 millones de dólares a la entidad pero esta medida sólo le habría abierto acceso a más líneas de financiamiento y no mayor impacto en el otorgamiento de los créditos (Rosales 2009: 7).

<sup>136</sup> Según la teoría de las “Áreas Monetarias Óptimas” de Mundell no pueden existir asimetrías económicas fundamentales entre los socios (algo que queda claramente demostrado por la actual crisis del euro). Además, debe haber una delegación de la política monetaria a una autoridad monetaria independiente, algo que no parece factible en la coyuntura política actual dadas las experiencias políticas en países como Venezuela. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de introducir una unidad de referencia común que permite el pago en monedas nacionales y, a mayor plazo, la emisión de bonos. Según el economista peruano Oscar Ugarteche, una canasta referencial de todas las monedas sudamericanas se ha comportado estable y anclada durante los últimos años (Ugarteche 2008: 21-22).

países de la Unasur participaban en el Banco – entre ellos Colombia, Chile y Perú por considerarlo una iniciativa chavista. Además, el Acta no hizo especificaciones sobre los derechos de voto o la participación accionaria de los miembros. Por esta razón se decidió otorgar un plazo de sesenta días a la comisión encargada de los aspectos técnicos del Banco para proponer un convenio constitutivo. No obstante, recién en setiembre del 2009 se llegó a firmar este convenio. La causa de esta demora fue la existencia de divergencias sobre dos temas. En primer lugar hubo discusión sobre el Artículo V del Acta que estipulaba el principio de “un país-un voto”. Mientras que países como Venezuela, Bolivia o Ecuador defendían este artículo, “Brasil y Argentina se [pronunciaban] por el modelo tradicional de la banca multilateral; aunque han aceptado que los consejos del Banco del Sur funcionen bajo el principio de “un país-un voto”, [consideraban] que en la gestión del día a día los países con mayor contribución deberían tener mayor voz” (Ortiz y Ugarteche 2008: 4). Por otro lado, no hubo consenso sobre el carácter de proyectos que el banco tenía que financiar: mientras que Brasil insistía en asociar el Banco con inversión en infraestructura (mediante financiación a la gran empresa privada), según países como Venezuela la cartera de préstamos debía ser centrada en la reducción de asimetrías mediante el apoyo a proyectos de menor envergadura (con un papel para las pymes) en los sectores sociales y la agricultura (Ídem: 5).

El acuerdo final, como quedó determinado en el Convenio Constitutivo, básicamente respondió a las exigencias brasileñas: el Banco del Sur se definió como un banco de desarrollo con criterios más técnicos que políticos– un funcionario del Ministerio de Hacienda brasileño lo calificó como un “acuerdo de molde clásico” (Arruda 2008). En primer lugar sería un banco estrictamente sudamericano – por lo cual no podía ofrecer ayuda a países miembros del ALBA como Cuba o Nicaragua, tal como había solicitado Hugo Chávez (Gualdoni 2007). En cambio, el banco sí puede captar capitales fuera de la región. En segundo término el banco orientaría los préstamos a tres áreas prioritarias: infraestructura, comercio exterior y actividades de integración productiva mediante consorcios (*joint ventures*) (Bacaria 2010: 252). En tercer lugar, se seguiría las reglas

clásicas de un banco de desarrollo, incluyendo las de Basilea I y II<sup>137</sup>. Finalmente se decidió constituir el banco con siete mil millones de dólares de capital suscrito, que se divide en tres franjas: Argentina, Brasil y Venezuela aportarían dos mil millones cada uno; Ecuador y Uruguay otorgarán 400 millones; y Bolivia y Paraguay 100 millones. Por su parte, el capital autorizado asciende a 20 mil millones y el capital suscrito podría aumentar hasta 10 mil millones en caso que los demás miembros de la Unasur se sumaran. El banco podrá otorgar un total de préstamos equivalentes a 60 mil millones de dólares, lo que virtualmente lo colocaría, junto con el BNDES, como el mayor financista para el desarrollo de Sudamérica (Rosales 2009: 8). El principio de “un país-un voto” en el directorio se mantuvo pero para la aprobación de proyectos de más de 70 millones de dólares se requieren los dos tercios del capital suscrito (Bacaria 2010: 254).

El acuerdo sobre el Convenio Constitutivo no llevó automáticamente al funcionamiento del banco. Una de las causas principales de ello fue la crisis financiera mundial a partir del final de 2008 – que fortaleció nuevamente el papel de las instituciones financieras internacionales, sobre todo el FMI<sup>138</sup>. Por otro lado hubo dificultades burocráticas y obstáculos en la ratificación del Convenio por los congresos nacionales. Una de las secuelas del retraso en las negociaciones del Banco del Sur, fue la creación del Banco del ALBA – con un capital suscrito de mil millones de dólares – durante la sexta cumbre de esta instancia en enero 2008. Asimismo, en noviembre del mismo año se estableció el SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional de Pagos) como alternativa bolivariana para la Unidad Monetaria del Sur, que había quedado excluida del acuerdo sobre el Banco del Sur. Dicho sistema tiene como objetivo la constitución de una canasta de monedas y de una unidad de cuentas referencial (Rosales 2009: 10-11).

El Convenio Constitutivo del Banco del Sur finalmente entró en vigencia en abril del 2012 luego de la ratificación por cinco congresos nacionales – en junio 2013 todavía no lo habían

---

<sup>137</sup> Basilea I (1988) y Basilea II (2004) son estándares internacionales dirigidos a los reguladores bancarios sobre los requerimientos de capital que debe tener una entidad bancaria en función de los riesgos que enfrenta.

<sup>138</sup> Así, durante una reunión del G-20 financiero en abril 2009, se acordó disponer de unos 850 mil millones de dólares adicionales para recapitalizar bancos, financiar medidas anti-cíclicas, infraestructura, comercio y como apoyo a las balanzas de pago – todo ello bajo la estructura del Fondo y los bancos de desarrollo regional (Rosales 2009: 3).

ratificado los congresos de Brasil y Paraguay. Además, a partir del año 2011, por iniciativa del presidente colombiano Santos, se organizaron una serie de reuniones dirigidas a enfrentar conjuntamente los desafíos de la crisis económica y financiera. Para este fin se estableció un Consejo Suramericano de Economía y Finanzas en agosto de 2011, conformados por los Ministros de Economía y Finanzas y los presidentes de los Bancos Centrales. Este consejo recomendó en su primera declaración, entre otras medidas, impulsar la expansión del Fondo Latinoamericano de Reservas y el fortalecimiento de la Corporación Andina de Fomento; estimular el uso de monedas nacionales para las transacciones comerciales intra-regionales; incentivar el comercio intra-regional; analizar el sistema SUCRE y acelerar el funcionamiento del Banco del Sur (Unasur 2011b).

A manera de conclusión se podría afirmar que Brasil, al contar con un banco de desarrollo existente como el BNDES, inicialmente estuvo evasivo o aún opuesto a la idea de establecer una nueva entidad bancaria para Sudamérica (Luna 2007: 11). Sin embargo, el gobierno brasileño también se dio cuenta que no podía quedarse fuera de un proyecto regional que comenzó a recibir la adhesión de otros países. Una fuente del Itamaraty lo explicó así: "Si Brasil quiere mantener su influencia regional, no se puede dar el lujo de no participar en una entidad donde hay otros seis países... Simplemente, ahora tendremos dos bancos de desarrollo, el BNDES y el Banco del Sur" (Gualdoni 2007). Para que Brasil participara plenamente en el nuevo proyecto, el país alineó el proyecto con sus intereses al reducir sus facultades y moderar las aspiraciones, originalmente caracterizadas por la búsqueda de confrontación hacia la arquitectura financiera internacional existente. Sin embargo, a fines de 2012 el proyecto del Banco del Sur todavía no había iniciado sus actividades.

#### 4.4. RELACIÓN DE LA UNASUR CON OTRAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

##### 4.4.1. La Organización de Estados Americanos (OEA)

Entre todos los organismos de integración y cooperación existentes en la región, indudablemente fue la OEA la que ha sentido mayor competencia de la Unasur en su calidad de foro político. Esto quedó ilustrado por primera vez durante la Cumbre de la Unasur en Santiago, convocada en setiembre 2008 a raíz de la crisis secesionista boliviana. Además de los Jefes de Estado de los países sudamericanos, la Presidenta *pro tempore* de la Unasur Michelle Bachelet había invitado a esta reunión al Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza. Aparte de responder al clima político de Chile de entonces (Insulza aspiraba a convertirse en candidato presidencial para la *Concertación*, el mismo partido de Bachelet), la presencia de Insulza apuntó a una cooperación entre ambos organismos en la crisis (Serbin 2010b: 42). Sin embargo, en última instancia, los países sudamericanos optaron por el envío de una misión de la Unasur, independiente de la OEA. Otro episodio donde se percibió la creciente autonomía de Sudamérica hacia el sistema interamericano fue la crisis diplomática de julio 2010 entre Colombia y Venezuela. Aunque inicialmente ambos países habían acudido a la OEA para desbloquear este impasse, vieron el tema resuelto en el marco de la Unasur a través de la mediación de su secretario general Néstor Kirchner (Parma 2011: 5). Finalmente, ambos organismos fueron consultados durante la crisis de 2008 entre Ecuador y Colombia:

En esta ocasión, el gobierno colombiano prefirió tramitar su posición y demandas frente a la OEA, mientras el gobierno ecuatoriano decidió escoger a la Unasur como foro político para exponer sus agravios. Claramente, cada país decidió privilegiar el foro multilateral donde creyó que tenía más apoyo político y más legitimidad: de un lado y gracias a su relación especial con Estados Unidos, la administración Uribe en Colombia tendió a acercarse más a la OEA, mientras que Ecuador se acercó más al organismo que agrupa países con versiones más o menos moderadas de izquierda cercanas a su propio proyecto político. (Borda 2012: 8)

Obviamente que una de las principales razones por la cual la Unasur se ha podido convertir en un nuevo foro político relevante al lado de la OEA, tiene que ver con el disgusto generalizado en Sudamérica acerca del funcionamiento del sistema hemisférico. Aparte del papel histórico de Washington y su influencia actual (directa o por medio de los Estados caribeños y centroamericanos), la OEA es criticada por su ineficiencia y burocracia. Así, por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana – adoptada en 2001 para evitar futuros golpes de estado en la región y fortalecer el papel de la OEA después del fin de la Guerra Fría – ha resultado sin valor frente a las dos situaciones en que se ha puesto a prueba: cuando ocurrieron los golpes de estado en Venezuela (2002) y Honduras (2009) la Carta fue ignorada por los norteamericanos (Sotero 2012: 105). Frente a este panorama la Unasur es vista como más ágil. El hecho de que el organismo carece de un aparato administrativo hace que, siempre que los Jefes de Estado alcanzan un consenso, puede actuar de forma rápida y contundente. Así lo demostró por ejemplo la crisis de los policías de 2010 en Ecuador y el caso de *Wikileaks* en 2012<sup>139</sup>. Además, la Unasur es considerada como más legítima frente a la OEA ya que una eventual aplicación de sanciones (tal como lo estipula su cláusula democrática) no resultaría en sospechas sobre falsas intenciones, como fue el caso en el pasado con el intervencionismo estadounidense (Borda 2012: 8).

Una segunda razón que explica la creciente relevancia política de la Unasur y el debilitamiento relativo de la OEA es el hecho de que el establecimiento de este bloque político reducido al ámbito sudamericano forma parte de los intentos de Brasil (junto con Venezuela, entre otros países) de otorgar más autonomía a la subregión. En este sentido se podría considerar a la Unasur como un instrumento de “*soft balancing*”<sup>140</sup> de Brasil frente a la influencia de Estados Unidos – siempre en la línea con la política prescrita por el Barón de Rio Branco hace más de un siglo (véase 3.2.1). En el caso específico de la OEA, desde

---

<sup>139</sup> En agosto 2012 se produjo una crisis diplomática entre Ecuador y el Reino Unido luego de que el gobierno ecuatoriano había otorgado asilo en su embajada al fundador de *Wikileaks*, Julian Assange – como forma de impedir su extradición a Suecia, país donde hay cuatro cargos de agresión sexual contra el ciudadano australiano. Ante la amenaza británica de que Assange sería arrestado en las instalaciones de la embajada, la Unasur se declaró solidaria con Ecuador basándose en el principio fundamental de la inviolabilidad de las misiones diplomáticas.

<sup>140</sup> Con el concepto de *soft balancing* se sugiere que un conjunto de Estados busca evitar la concentración de poder en manos del Estado hegemónico, a través del incremento de sus propias habilidades o de la agregación de capacidades con otros Estados en alianzas o ententes (Toro 2011: 165-166).



los años noventa era considerada como de menor relevancia y como una suerte de reliquia de la Guerra Fría por la diplomacia brasileña (Sotero 2012: 102). Durante los últimos gobiernos del PT esta visión se ha vuelto aún más clara, tal como quedó manifestado por un funcionario brasileño ante la OEA: “Las instrucciones de Brasilia eran emplear la OEA como un puesto de observación e intercambio de información, pero, sobre todo, mantener una actitud defensiva encaminada a evitar decisiones contrarias a los intereses brasileños.<sup>141</sup>” Por último, en 2011 se vio una crisis abierta entre Brasilia y el organismo como consecuencia de la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ordenaba a Brasil detener la construcción de la planta hidroeléctrica de Belo Monte – que motivó que el país retirara su embajador y suspendiera su contribución anual a la OEA.

No obstante la situación de crisis en la cual se encuentra actualmente la organización hemisférica, esta todavía guarda algunos méritos comparado con la Unasur que le permiten seguir jugando un papel importante en la región. En primer lugar, la OEA dispone de una estructura mucho más consolidada a nivel institucional que consiste, entre otros organismos, de una Secretaría General, un Consejo Permanente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Seguridad Hemisférica – cada uno con un equipo técnico de funcionarios internacionales. Además, la OEA dispone de una mayor capacidad operativa para el envío de misiones de mediación y solución pacífica de disputas entre países y de observación electoral. En cambio, la Unasur sigue siendo un organismo muy precario y dependiente de una “diplomacia de cumbres”, que en muchos casos ha generado posturas disonantes, sobre todo si estas eran funcionales a la agenda política doméstica (Sanahuja 2011: 141-142). En segundo lugar, la OEA, aunque con un rol importante para Estados Unidos, forma el único espacio apto para un diálogo hemisférico que además ha desempeñado un protagonismo en la consolidación de la democracia, la prevención de violaciones de los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias entre naciones (Serbin 2010b: 43). Finalmente, desde la elección en 2005 de José Miguel Insulza como secretario general de la instancia – no obstante la oposición de Washington – la OEA se ha “sudamericanizado” (Gratius 2008: 2). Prueba de ello fue la

---

<sup>141</sup> Afirmación de un diplomático que sirvió en la Misión Permanente de Brasil ante la OEA (Sotero 2012: 104-105).

decisión en 2009 de cancelar la suspensión de Cuba del organismo (desde 1962), adoptada bajo presión de los países sudamericanos.

En conclusión se podría afirmar que en algunos casos la Unasur efectivamente ha entrado en una suerte de competencia con la OEA. Sin embargo, países como Colombia, Perú y Chile, no comparten la visión bolivariana de que la consolidación de la Unasur puede contribuir al deceso final de la OEA (Borda 2012: 8) e incluso pueden encontrar en ella un instrumento para balancear la influencia de Brasil (Daudelin y Burges 2011: 56). Además, ha habido casos en que ambas instancias han trabajado conjuntamente. Un ejemplo de ello fue la invitación a José Miguel Insulza para asistir en una cumbre extraordinaria en Quito sobre el tema de la ayuda en Haití 2010. Tampoco durante la crisis política en Ecuador se percibió tensiones entre las dos instituciones. Viendo la gran cantidad de valores que comparten, se podría esperar una mayor complementación entre la Unasur y la OEA en el futuro. Por último, aunque el caso de Belo Monte probablemente mostró que la OEA necesita más a Brasil que *viceversa*, Brasil no puede darse el lujo de excluirse permanentemente del organismo ya que iría en contra de su apego histórico al multilateralismo y pondría en peligro su buena relación con Estados Unidos, considerada crucial en su agenda externa.

#### 4.4.2. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

Cuando el ALBA – inicialmente el bloque fue denominado *Alternativa Bolivariana para las Américas* – se constituyó en 2004 como una suerte de antítesis del ALCA, sólo contó con la participación de dos países: Venezuela y Cuba<sup>142</sup>. Luego se fue ampliando en 2006 con la incorporación de Bolivia, en 2007 con Nicaragua y Dominica, en 2008 con Honduras (que nuevamente se retiró luego del golpe de estado en este país en 2009) y en 2009 con

---

<sup>142</sup> Los orígenes del ALBA se encuentran en las declaraciones de Hugo Chávez durante la tercera Cumbre de la Asociación de Estados Caribeños en diciembre 2001. Sin embargo, recién en diciembre 2004 se estableció el nuevo bloque. Esta demora tiene que ver con el hecho de que durante el primer gobierno de Chávez, la política exterior venezolana se caracterizó generalmente por el continuismo. Así también en su agenda regional Chávez se enfocó sobre todo en la Comunidad Andina de Naciones. Sin embargo, luego del triunfo del presidente venezolano en el referéndum de 2004, la política exterior de dicho país se vuelve más proactiva e ideologizada. Es en este contexto se surge el ALBA (Sanahuja 2010: 98-100).

Ecuador, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas. Finalmente, en 2012 entraron, aunque todavía con el estatus de “miembro especial”, Haití, Surinam y Santa Lucía – llevando el total de miembros a once, entre los cuales se encuentran cuatro naciones sudamericanas (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Surinam).

En un intento de entender el desarrollo de cooperación en el marco del ALBA, Oliva identificó cinco ejes: el eje energético, con énfasis en el crudo mediante iniciativas como *Petrocaribe*, *Petroamérica* y *Petrosur* – siendo ello la principal fuente de financiamiento para los demás ejes; el eje de programas de desarrollo humano, a través de las denominadas “misiones”, tales como la Misión Barrio Adentro, la Operación Milagro y los programas de alfabetización; el eje de construcción de infraestructuras, especialmente la infraestructura a nivel energético entre Venezuela y Cuba; el eje de comunicaciones que se visualiza mediante el proyecto de Telesur y un cable submarino entre Venezuela y Cuba; y, por último, el eje financiero con el Fondo y el Banco del ALBA (Oliva 2007: 79-80). A estos cinco ejes se podría añadir un eje comercial luego de la firma en 2006, por iniciativa del gobierno de Evo Morales, de un Tratado Comercial de los Pueblos (TCP). Este tratado constituye un conjunto de acuerdos de comercio basado en los principios de complementariedad, trueque y solidaridad. Sin embargo, y a pesar de los cuestionamientos de Chávez acerca de los objetivos de esquemas como la CAN o el Mercosur, tanto Venezuela como Bolivia han respetado las obligaciones contraídas en estos acuerdos, por lo cual no se prevé ninguna eliminación de aranceles en el marco de dicho tratado (Sanahuja 2010: 101). Finalmente el ALBA se ha convertido en un foro de concertación política mediante una diplomacia de cumbres presidenciales. En esta calidad, la Alianza se ha hecho conocida en la región por sus posturas de confrontación e ideologizadas, dirigidas contra la política exterior de Estados Unidos y los países aliados de Washington, especialmente Colombia. Esta actitud no sólo incomodó a los restantes miembros de la Unasur sino que además contribuyó a la polarización y fragmentación en la región.

Ambos considerados como esquemas de integración *post-liberal* al tratar de superar el enfoque *comercialista* del regionalismo abierto, y de *soft balancing* en su relación hacia Estados Unidos, sería difícil afirmar que existiera alguna competencia entre el ALBA y la Unasur. Esta posición es compartida por algunos funcionarios del Ministerio venezolano de

Relaciones Exteriores que afirman que “ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada” (Serbin 2010a: 150). Además los ámbitos geográficos a los cuales apuntan son diferentes: mientras que la Unasur se perfila como esquema *sudamericano*, el ALBA aspira a convertirse en el núcleo duro de la integración *latinoamericana* (Serbin 2009b: 236).

No obstante, el ALBA ha jugado un papel relevante en el desarrollo de la Unasur. En primer lugar; “el proyecto del ALBA-TCP ha tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social. [...] la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de la Unasur, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración sudamericana un perfil político y social más marcado” (Sanahuja 2011: 142). De esta forma, tal como ya se mencionó anteriormente, planteamientos bolivarianos tales como el Banco del Sur, el Gasoducto del Sur, el SUCRE, la Organización del Atlántico del Sur y la Oppegasur (véase 4.3.2), han servido de una u otra forma como fuente de inspiración para la integración sudamericana actual. En segundo lugar, el ALBA afectó a la Unasur en el sentido de que permitió la construcción de coaliciones dentro del organismo: aunque el ALBA tuvo más efecto en el Caribe que en el ámbito sudamericano, tanto Venezuela, Ecuador como Bolivia han sido miembros muy activos de la Unasur. Finalmente, el ALBA ha ofrecido a algunos países sudamericanos la posibilidad de balancear la influencia crucial de Brasil en la Unasur (Daudelin y Burges 2011: 56).

Por otro lado, está claro que el ALBA depende fuertemente de la figura del presidente venezolano y el dinero proveniente de este país. Aún no se sabe cuál sería el papel regional de la Alianza en caso que Hugo Chávez desaparezca del escenario político en el país llanero<sup>143</sup>, dada la escasa institucionalización del proyecto y la reducción del precio del petróleo. Además, el ALBA, por lo menos en las condiciones actuales, no parece tener la capacidad para construir algún consenso sobre un proyecto integrador viable, como resultado de su fuerte orientación ideológica. Esto hace que el peso de la organización sea

---

<sup>143</sup> Dos meses después de haber terminado la redacción de este texto, el 5 de marzo 2013, el presidente Hugo Chávez Frías falleció tras casi dos años de lucha contra un cáncer en la zona abdominal. Aún queda por ver qué consecuencias tendrá la asunción de Nicolás Maduro como nuevo presidente venezolano para el proyecto regional, considerando la gravedad de la crisis macroeconómica en la que se encuentra el país actualmente.

muy distinto en comparación con la Unasur. Por último, cabe preguntarse si habrá más articulación entre ambos organismos con la gestión del ex canciller venezolano Alí Rodríguez como nuevo secretario general de la Unasur, visto sus antecedentes como miembro activo en la revolución bolivariana.

En resumen se afirma que la Unasur y el ALBA representan a dos proyectos regionales de respectivamente Brasil y Venezuela: mientras que el primero responde a las premisas de la política exterior reformista y pragmática de Brasil y además se reduce al ámbito sudamericano, el segundo forma parte del proyecto bolivariano de índole más revisionista y se proyecta a nivel latinoamericano. Sin embargo, durante los últimos años hubo una mutua influencia entre ambos organismos y, aunque con diferentes matices, los dos son considerados iniciativas post-liberales y de *soft balancing* hacia los Estados Unidos.

#### 4.4.3. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)

Por iniciativa del gobierno de Lula se celebró en diciembre de 2008 la primera *Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC)* – organizada de forma paralela a las cumbres de la Unasur y el Mercosur – en Costa de Sauipe (Bahía, Brasil). Esta convocatoria ha sido interpretada como un intento de Brasil de convertir la Unasur en el núcleo de un proyecto más amplio para todo el ámbito latinoamericano, una vez que se ha situado a México en una posición periférica (Sanahuja 2011: 143). Además le permite a Brasil formalizar de alguna forma su creciente activismo diplomático en el Caribe, como a nivel de la cooperación energética (véase 4.3.2) – en detrimento de la influencia bolivariana en este área. Un año después, durante una reunión ministerial de la CALC en Montego Bay (Jamaica), se estableció un Plan de Acción con una decena de terrenos de acción, incluyendo temas como la cooperación política, la energía, el cambio de clima y la promoción de los derechos humanos (Rojas Aravena 2011b: 224).

De forma simultánea a la iniciativa brasileña, en 2008 el gobierno mexicano propuso la formación de una *Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC)*, tomando el *Grupo de Río* como base de un nuevo espacio de diálogo y concertación política. Esta iniciativa formó parte de los intentos del gobierno de Felipe Calderón de diversificar sus relaciones

diplomáticas al romper el aislamiento de México dentro de la región originado en los años noventa (véase 4.5.4). Entre los principios de la propuesta se mencionaron la flexibilidad, la definición de una agenda propia, la complementariedad con otros foros y la necesidad de no generar burocracias adicionales. Por último, estos dos antecedentes dieron forma a la segunda cumbre CALC donde se decidió crear la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)* luego de la unión de las cumbres CALC con las del Grupo de Río.

Aparte de promover la integración y la concertación política regional, con la Celac se trata llenar un vacío en cuanto a la existencia de un foro netamente latinoamericano y crear un espacio de interlocución más equilibrado con Estados Unidos (Borda 2012: 9). Otra meta, muy importante, vista la gran cantidad de foros políticos y esquemas de integración en la región, es el fortalecimiento de la complementariedad y la cooperación entre estos mecanismos existentes. De esta forma se piensa no sólo reemplazar al Grupo de Río y las CALC, sino en el futuro también al SELA y la Aladi (Ibídem). A pesar de estos objetivos ambiciosos, y al igual que el Grupo de Río, la Celac es un esquema *ad hoc* que no cuenta con un tratado constitutivo ni una Secretaría permanente. Además no existe consenso sobre su relación con la OEA: mientras que los gobiernos bolivarianos ven en la nueva organización una nueva OEA sin Estados Unidos (y Canadá), otros la ven como “una opción más”, complementaria a la OEA y la Unasur, para la resolución de crisis y la defensa de la democracia (Sanahuja 2012: 23). Por último, no hay argumentos objetivos para suponer que la nueva organización podría superar la disfuncionalidad de la OEA, tal como afirma Alcalde: “La disfuncionalidad para el cumplimiento de propósitos mayores [que los de un foro político] por la nueva organización resulta del hecho que asocia a los países sudamericanos con pequeños Estados y microestados de Centroamérica y el Caribe, poseedores de características, entornos, inserciones y antecedentes históricos que les confieren intereses muy diferentes. La ineficacia de la nueva organización para ejecutar acciones concretas, que pudieran servir a los intereses estadounidenses, se daría como consecuencia de la influencia que inevitablemente tendrá EEUU en el funcionamiento de ella, a través del gran número de países miembro que seguirán siendo profundamente dependientes de Washington” (Alcalde 2010: 41-42).

Dada la reciente creación de la Celac – recién se oficializó durante la tercera cumbre en Caracas en diciembre 2011 – es difícil determinar cuál será su relación con la Unasur ante la gran cantidad de temas que comparte con ella (en la Declaración de Caracas se menciona temas de cooperación tan diversos como la infraestructura, la energía, una nueva arquitectura financiera, el desarrollo social, el medio ambiente, la protección al migrante, la proyección de América Latina y el Caribe en el mundo, entre otros (Celac 2011)). Al respecto existe un plan de Hugo Chávez, que en algún momento fue apoyado por la entonces secretaria general de la Unasur María Emma Mejía, para “articular estas dos organizaciones” (Borda 2012: 9) – aunque se desconoce la trascendencia de estas declaraciones.

#### 4.4.4. La Alianza del Pacífico

La idea de formar un bloque entre los países ribereños del Pacífico latinoamericano surgió en el seno del gobierno peruano (del entonces presidente Alan García Pérez) a partir del año 2006<sup>144</sup>. Básicamente, la propuesta fue una reacción de la nueva administración aprista frente a tres circunstancias: ofreció una alternativa a la CAN, que se encontró en una profunda crisis luego de la salida de Venezuela; formó una contra-respuesta ante el avance del proyecto regional de Hugo Chávez en el marco del ALBA; y se relacionó con la creciente importancia comercial del Este de Asia, y de China en particular, para países de la región (Briceño 2010: 50-51). Luego de varias visitas de García a Chile, Colombia y Ecuador con el propósito de crear una zona de libre comercio, otros países mostraron interés para el proyecto y así nació en 2007 el *Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano* con la participación de once países: México, las cinco repúblicas centroamericanas, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile (Boersner 2012). Sin embargo, el entusiasmo para incorporarse a lo que era percibido como el último bastión de defensa del modelo de regionalismo abierto en América Latina (Briceño 2010: 55) disminuyó considerablemente

---

<sup>144</sup> Originalmente, García buscó la (re)incorporación de Chile, como país favorable a la apertura comercial, a la CAN como una forma de relanzar el bloque. Sin embargo, Chile sólo aceptó convertirse en miembro asociado. Luego, el presidente peruano pensó en un bloque dentro de APEC que incluiría a México, Canadá, Chile, Perú y, luego de su adhesión futura como miembro, a Colombia (Briceño 2010: 57).

luego de la llegada al poder de líderes izquierdistas en países como Ecuador, Honduras y Nicaragua. Por esta razón en última instancia sólo cuatro naciones (Colombia, Chile, Perú y México, además de Panamá como observador) continuaron las conversaciones, resultando en la firma de la Declaración de Lima y la formación de la *Alianza del Pacífico* en abril 2011<sup>145</sup>. En dicha Declaración, los cuatro se comprometen “a privilegiar la integración como un instrumento efectivo para mejorar el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, promover las capacidades de emprendimiento y avanzar hacia un espacio amplio que resulte más atractivo para las inversiones y el comercio de bienes y servicios, de manera que proyecte a nuestros países con mayor competitividad, especialmente hacia la región del Asia Pacífico” (Alianza del Pacífico 2011). Como objetivo concreto de la Alianza se menciona “la conformación de un área de integración profunda, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías con miras a avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (Ibídem).

Aunque la Alianza del Pacífico apenas tiene unos meses de existencia oficial –recién en junio 2012 se oficializó la iniciativa durante una cumbre en el observatorio chileno de Paranal –, en la medida en que se consolide, tendría importantes consecuencias para el proceso actual de integración sudamericano y el papel de Brasil en ello. En primer lugar, las exportaciones totales de los cuatro miembros de la Alianza suman 55% del total de América Latina, superando así el volumen del Mercosur (Malamud 2012: 3). Además, los cuatro miembros no sólo tienen firmados tratados de libre comercio con Estados Unidos o la Unión Europea, sino que también entre sí – siendo ella una condición de adhesión. Uno de los objetivos de la Alianza sería firmar un tratado de libre comercio con la Asociación del Sudeste Asiático (Asean). En segundo lugar, la Alianza trasciende de cierto modo la discusión entre América Latina y Sudamérica, al incluir a México como miembro más importante. De esta forma, el nuevo bloque refuerza una división histórica de Sudamérica,

---

<sup>145</sup> Al igual que Panamá, también Costa Rica se ha sumado como observador a la Alianza a través de la suscripción de la Declaración de Paranal en junio 2012. Ambos países recién serán admitidos como miembros plenos cuando terminen las negociaciones de los acuerdos comerciales que tienen pendientes con algunos miembros de la Alianza. Luego, en agosto 2012, fue admitido Uruguay como nuevo miembro observador y en noviembre 2012 tanto Australia, España, Japón como Nueva Zelanda solicitaron su incorporación como observadores al organismo.



que la Unasur pretendía eliminar, según las siguientes líneas: por un lado los países en la Cuenca del Pacífico que son mayormente partidarios de mayor apertura comercial y por otro lado los países de la Cuenca Atlántica que tienen economías más cerradas. Esto le ha permitido a Estados Unidos y México disponer de un nuevo canal por el cual pueden ejercer influencia sobre la subregión. Independientemente del papel concreto que Washington ha jugado en el diseño del nuevo esquema, está en su interés geoestratégico tener a una Sudamérica políticamente fragmentada. El pedido durante la Cumbre de las Américas en abril 2012 de la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton a los integrantes de la Alianza de convertirse en un bloque, que además de comercial, también tuviera un carácter político e ideológico, sólo reafirma esta tesis (Adrianzén 2012: 13). En tercer término, la Alianza se distingue de los otros proyectos integradores actuales en la región por revalorizar la integración comercial – luego de que el tema del comercio había sido marginalizado de las discusiones sobre integración en los últimos años –, aunque la Alianza no se reduce al comercio. Así, los países de la Alianza proyectan la creación de la primera bolsa de valores conjunta de América Latina<sup>146</sup>; la eliminación de las restricciones de visas para sus ciudadanos; la creación de un sistema universitario conjunto y la creación de un órgano supranacional de resolución de disputas (Oppenheimer 2012). Asimismo se acordó agregar una dimensión política al bloque incluyendo el compromiso con la democracia y la vigencia del estado de derecho en los tratados fundacionales. También hay un proyecto para establecer una instancia informal de concertación y diálogo político y de incrementar su capacidad de interlocución con los Estados del Asia Pacífico (Briceño 2010: 55).

Por último, el establecimiento de la Alianza del Pacífico no sólo ha sido interpretado como una alternativa al ALBA o un intento de balancear el poder de algunas potencias emergentes como China, India, Corea del Sur o Vietnam, sino también como un desafío para Brasil y su proyecto regional – pese a las palabras de buena crianza de los presidentes participantes que han declarado que no es un bloque para desafiar a alguien. Andrés Malamud comenta lo siguiente sobre el tema:

---

<sup>146</sup> Desde abril 2011 existe el MILA (Mercado Integrado Latinoamericano de Bolsas de Valores) luego de que las bolsas de Bogotá (BVC), Lima (BVL) y Santiago (BCS) se hayan integrado. Sólo faltaría la incorporación de la Bolsa de México.

El hecho mismo de la existencia de la Alianza supone un gran desafío para Brasil y su proyecto suramericano. Igualmente puede influir en la naturaleza del liderazgo (o no liderazgo) de Brasil en América del Sur. Por esto, la pregunta que se impone es qué hará el gobierno brasileño y su Ministerio de Relaciones Exteriores frente a esta nueva realidad. Es obvio que Brasil deberá mover fichas, pero también está claro que no lo hará en tanto la Alianza no se consolide. Esto nos lleva a plantear nuevamente la cuestión, bastante complicada en sí misma, de si es posible un liderazgo regional compartido por las dos grandes potencias latinoamericanas, comparable de algún modo a lo que supuso el eje franco-alemán para la integración europea. (Malamud 2012: 4)

Finalmente cabe mencionar en este marco que el *Planalto* había apostado que la Alianza del Pacífico se iba a debilitar tras la asunción de Ollanta Humala como nuevo presidente peruano (Pignotti 2011). Sin embargo todo indica que la política exterior actual de Perú se caracteriza sobre todo por la ambigüedad al apoyar en sus declaraciones tanto a la Alianza del Pacífico, el Mercosur (por lo menos en el primer año del gobierno de Humala), como a la Unasur.

Cualquiera que sea el futuro de la Alianza del Pacífico, ciertamente ha señalado que Brasil, a pesar de que sea un actor mundial, no monopoliza el poder en la región y que algunos países todavía disponen de un alto grado de autonomía en el escenario internacional.

#### **4.5. DESAFÍOS AL PAPEL DE BRASIL EN LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA**

##### **4.5.1. Desafíos internos brasileños**

Existen varios factores internos en Brasil que dificultan una eventual integración sudamericana bajo su liderazgo. En esta parte se resumen los cinco aspectos más importantes:

1. A pesar de los avances impresionantes durante la última década, Brasil continúa siendo una nación con profundos problemas socio-económicos. En términos absolutos, el país representa más de la mitad de la capacidad económica de

Sudamérica, pero esta riqueza está pésimamente distribuida en la sociedad. Esto se refleja en indicadores relativamente bajos sobre el desarrollo – generando una suerte de dilema distributivo en la sociedad. Este dilema, más el hecho de que Brasil es un país altamente volcado hacia adentro (siguiente punto) resulta en lo que Soares de Lima denomina como “provincialismo”; es decir un alto grado de resistencia, tanto en sectores económicos como políticos, acerca de cualquier acción “generosa” del gobierno hacia los vecinos (Lima 2008b: 30). Incluso esfuerzos o inversiones en países que son considerados como socios menores de Brasil, tales como Bolivia, Paraguay, Uruguay, son vistos como un *zero sum game*, que quita recursos muy necesarios para el beneficio del propio país. Ilustrativo en este marco fue la presión ejercida por la opinión pública de tomar medidas más drásticas (algunos optaron incluso por una intervención militar) ante la ocupación de las instalaciones de Petrobras por militares bolivianos, después de la nacionalización de los hidrocarburos en este país en 2007. Aunque de forma menos drástica, ha habido constantes manifestaciones de irritación desde el mundo empresarial brasileño acerca de las concesiones del gobierno hacia Argentina, otorgadas en el marco de la política de “paciencia estratégica”, luego de la profunda crisis en este país. Aparte de la desigualdad en la sociedad brasileña, el país cuenta con graves problemas en el ámbito de la seguridad, calidad de educación (pública) e infraestructura, entre otros. Frente al déficit de infraestructura, en 2007 el gobierno de Lula lanzó el *Programa de Aceleración del Crecimiento*, enfocado en el mejoramiento de la infraestructura nacional – pero luego fue criticado por su implementación lenta. Frente a este tipo de problemas dentro de Brasil, no es de asombrarse que la integración con el resto de Sudamérica no es vista como prioritaria.

2. Al igual que otros países de dimensiones continentales, Brasil es una nación muy volcada en sí misma. Este rasgo se vio más fortalecido dado el aislamiento geográfico en relación con sus vecinos y las marcadas diferencias en cuanto a experiencias históricas, cultura e idioma. Aunque a partir del segundo gobierno de Cardoso se ha enfatizado la “*sulamericanidad*” de la política exterior, los brasileños por lo general no son conscientes de la pertenencia de su país al subcontinente. Esto se manifiesta, entre otro, en la falta de conocimiento acerca de

los países vecinos y la poquísima atención que recibe la subregión en los medios de comunicación del país. Como afirma Alcalde en relación con lo último, con la excepción de Argentina y, en menor medida México y Venezuela, los medios brasileños se ocupan mayormente de los países industriales y comparan al país con ellos (Alcalde 2011: 32-33). “En el imaginario del brasileño común el resto de países de América Latina aparecen de forma pequeña, debido a la imagen que los brasileños tienen de sí mismos, bastante generalizada, de que son un país muy grande, del nivel de las grandes potencias, y con ellas tendría que compararse” (Sánchez 2010: 60).

Sin embargo, según datos del Observatorio Regional del Proyecto de Análisis Político y Escenarios de Corto y Mediano Plazo en América Latina, Sudamérica es percibida por las elites brasileñas como un conjunto diferenciado de lo que es América Latina y con una mayor cantidad de puntos en común (Martínez 2011: 6). En otra investigación de 2008 entre la comunidad brasileña de política exterior, América del Sur apareció en más de la mitad de los temas considerados prioritarios para el país (Sotero 2012: 114). Esta percepción además se refleja en un informe del *Latinobarómetro* que señala que los brasileños por lo general muestran una inclinación favorable hacia la integración económica con la subregión – Estados Unidos resulta ser la opción más rechazada en el mismo estudio – aunque la mayoría de los entrevistados sí se muestra escéptica acerca de aspectos de integración o cooperación política (Martínez 2011: 6). Por último, cabe mencionar que el gobierno de Lula tomó algunas iniciativas para revertir la poca identificación de los brasileños con la región. Entre ellas destacan la Ley Federal N° 11161 (aprobada en 2005) que estableció la enseñanza obligatoria del español en los centros públicos de educación media (Moreno 2010: 139) y el establecimiento de una Universidad Federal de Integración Latinoamericana, ubicada en la ciudad de Foz de Iguazú, que en 2010 ha iniciado cursos de posgrado sobre política e integración, restringidos a alumnos del Mercosur (Alcalde 2011: 33).

3. Como se ha mencionado en el capítulo 3.2, existe un importante sesgo “soberanista” en el mapa cognitivo de las elites brasileñas, que se refleja en la primacía del concepto de la autonomía en la tradición histórica de la política exterior del país.

Obviamente, la valorización de la autonomía en la identidad internacional de Brasil va en contra de cualquier intento de crear instituciones de carácter supranacional en la región. Por otro lado, la aplicación del principio autonomista resulta en la situación paradójica donde “simultáneamente se apoya el fortalecimiento del Mercosur para fortalecer [sic] el poder de negociación en los principales procesos de negociación comercial y [...] se rechaza la posibilidad de llegar a arreglos institucionales que impliquen delegación de autoridad a las instancias supranacionales” (Lima 2008b: 29-30). Aunque Lula sí hizo algunos esfuerzos por institucionalizar el proyecto sudamericano, por cierto criticados por algunos sectores de la sociedad brasileña, no alteró en lo esencial esta tradición autonomista. De igual forma, el principio de universalismo y la aspiración brasileña de convertirse en un *global player* reduce el espacio de la región en la agenda exterior del país, dificultando un eventual liderazgo brasileño en Sudamérica y la convergencia de posiciones con los vecinos. Lechini y Giaccaglia afirman lo siguiente sobre esta tensión entre la agenda sudamericana y global de Brasil:

[...] la actual política exterior brasileña no elige un único camino para alcanzar sus objetivos y, por ende, no se ubica totalmente del lado de los países desarrollados pero tampoco defiende un discurso de confrontación con las grandes potencias. [...] Dicha estrategia parece haber dado buenos resultados para los intereses brasileños, permitiendo el mantenimiento de un delicado equilibrio de buenas relaciones tanto con los vecinos como con las grandes potencias. Sin embargo, en ciertos momentos el discurso ambivalente de Brasil no puede mantenerse en carriles separados, es decir, un discurso a nivel global y otro a nivel regional, ya que determinadas cuestiones se entrecruzan generando complicaciones para el gobierno brasileño. (Lechini y Giaccaglia 2010: 69-70)

La tensión entre ambos ámbitos se observó, por ejemplo, durante la Conferencia Ministerial de la OMC en 2008. En esta ocasión, Brasil, actuando en representación informal del Mercosur y del G-20, decidió aceptar en la fase final de las negociaciones las propuestas de los países industrializados. Esta actitud unilateral no sólo llevó a ásperas recriminaciones (entre otros desde Argentina) al Gobierno brasileño sino también a tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la

primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales (Sanahuja 2011: 151).

4. Desde hace algunos años, falta un consenso interno en Brasil sobre el papel que el país debería cumplir a nivel regional. Mientras que durante los años ochenta se había armado una amplia coalición acerca del papel brasileño en la región, basada en el modelo desarrollista de la sustitución de importaciones, este consenso se erosionó a partir del final de los años noventa como resultado de la apertura parcial de la economía brasileña así como la crisis al interior del Mercosur (Epsteyn 2009: 34; Lima 2008a: 107-108). Actualmente existe una heterogeneidad de actores en el debate regional, cada uno con sus intereses específicos:
  - a. El gobierno brasileño, el PT e Itamaraty: sobre todo durante la presidencia de Lula, el gobierno brasileño tuvo una visión geopolítica en relación con América del Sur atribuyendo a los vecinos el papel de “socios estratégicos”. No obstante, el ejecutivo no logró armar una estrategia específica sobre la presencia de Brasil en la subregión (Epsteyn 2009: 20). Ello fue la consecuencia de la existencia de dos tendencias en la definición de la política exterior brasileña. Por un lado hay un grupo hegemónico llamado “autonomista” que considera a la integración y la política regional como un acceso a mercados externos, funcional a la proyección de la industria nacional. Por otro lado, hay una tendencia “progresista” – introducida en el gobierno por Marco Aurelio García – que se basa en la solidaridad, entendida como asumir costos para la consolidación de procesos transformadores post-neoliberales. Esta política solidaria no sólo parte desde un fundamento moral, sino también desde una convicción de que el éxito de Brasil en el escenario internacional depende mucho de la situación de los países vecinos (Actis 2012: 11-12).
  - b. Las paraestatales brasileñas, tales como Petrobras, Eletrobras y el BNDES, que tienen una fuerte presencia en la mayoría de los países sudamericanos.
  - c. A partir de 2003, la región empezó a adquirir una gran relevancia estratégica para algunas empresas brasileñas, sobre todo del sector industrial paulista. Aunque inicialmente las posiciones del empresariado y del gobierno parecían converger, no tardaron en emerger demandas por parte de la CNI

[Confederación Nacional de Industria] y la FIESP [Federación de Industrias del Estado de São Paulo] para mejorar o preservar el acceso a mercados y para resguardar las inversiones brasileñas en la región – las cuales fueron colocadas por el gobierno en un segundo plano, priorizando otros aspectos no económicos de la integración (Ídem: 26-27). De manera general, los sectores industriales brasileños consideran que la relación con los vecinos tiene que limitarse al comercio y que relaciones de carácter política con países como Argentina, Bolivia y Venezuela, pueden perjudicar las relaciones con Estados Unidos (Lechini y Giaccaglia 2010: 64). Una parte de este sector además se muestra crítica al Mercosur (sobre todo su unión aduanera), que considera “disfuncional” a los intereses comerciales del país por dificultar la firma de acuerdos con las grandes economías<sup>147</sup>. A dichas críticas se suman algunos medios de comunicación, tales como *O Estado de São Paulo* o el semanario *Veja*, al igual que algunos diplomáticos que escriben regularmente sobre política exterior como Luiz Augusto Souto Mayor o Rubens Antonio Barbosa<sup>148</sup>.

Por otro lado, el empresariado brasileño mismo está dividido en cuanto a su prioridad hacia la región. Mientras que la región atrae la atención de empresas industriales (entre otros en el sector automotor, maquinaria, petroquímica, armamento y farmacéutica), algunos consorcios de construcción civil (Odebrecht por ejemplo) y financieros (como Banco Itaú) ya están impulsando una integración *de facto*. En cambio, las empresas productoras de alimentos (de soya por ejemplo) y materias primas (hierro entre otras) – altamente beneficiadas por el aumento de la demanda mundial – tienen poco interés en la región – aparte del acceso al Pacífico – y priorizan la apertura de los mercados de las economías más desarrolladas, sobre todo Estados Unidos y la Unión Europea (Sanahuja 2011: 144; Cebrio 2007: 8). Del mismo modo, las empresas de tecnología punta (Embraer por ejemplo) se proyectan más a nivel mundial.

- d. Aunque con menos presencia en los medios de comunicación, existe un sector nacionalista que es partidario de un fortalecimiento del papel brasileño en

---

<sup>147</sup> Lima (2008a), p. 108.

<sup>148</sup> Lechini y Giaccaglia (2010), p. 64.

América del Sur pero sin crear instituciones supranacionales que pueden quitar autonomía a la política exterior del país. En cambio es partidario de establecimiento de una red de acuerdos bilaterales con los vecinos que coloque a Brasil en el centro de ella (Lima 2008a: 108-109).

- e. Mientras que algunos estados del sur de Brasil priorizan sus contactos con los demás miembros del Mercosur, otros estados como Amazonas, Acre y Rondônia están interesados en estrechar lazos con los países de la Cuenca del Pacífico mediante una *paradiplomacia* – como en el caso de la Zicosur, la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur<sup>149</sup>.

Todos estos actores tienen algún tipo de presencia o influencia en la agenda sudamericana de Brasil contribuyendo a la divergencia y obstaculizando la definición de una determinada política regional. Además, los actores que sí tienen un interés en la integración regional o la profundización de las relaciones con los vecinos no logran imponerse en la agenda exterior brasileña. Por este motivo, Merke caracteriza el regionalismo sudamericano actual como “un proceso híbrido que tanto aparece como un espacio sub-óptimo en el que son pocos los actores que desean sepultarlo, pero también son pocos los actores que desean perfeccionarlo” (Veiga y Rios 2011: 17).

5. Aparte del hecho de que Itamaraty y su nueva Subsecretaría para América del Sur no parecían ser muy permeables con relación a las demandas de los gremios empresariales durante los gobiernos de Lula, los demás órganos del Estado brasileño, así como elementos de la sociedad civil que interactúan con los vecinos, no han incorporado el concepto de integración en sus decisiones operacionales o en la formulación de estrategias. La concentración de la agenda sudamericana en manos del gobierno y el cuerpo diplomático la volvió elitista y cortoplacista. Por otro lado, hay una falta de coordinación interburocrática: ante una política regional

---

<sup>149</sup> La Zicosur representa un proceso de cooperación regional que despliega una diplomacia subnacional y descentralizada con países o gobiernos subnacionales extranjeros. Abarca la totalidad de departamentos de Bolivia (menos La Paz) y Paraguay, así como provincias del noroeste argentino, regiones del norte chileno, el estado brasileño de Mato Grosso y los departamentos peruanos de Tacna, Moquegua y Arequipa; y concentra sus actividades en el área del Asia Pacífico (Oviedo 2011: 1).



hiperactiva, no existe ninguna agencia que tenga la función de articular las decisiones tomadas en el frente regional con su implementación interna (Lima 2008a: 107). La implementación doméstica además se dificulta a raíz de los números puntos de veto como consecuencia del sistema federativo del sistema político de Brasil. Finalmente, a nivel comercial, la burocracia brasileña mantiene exigencias en muchos casos innecesarias – entre ellas barreras no arancelarias, exigencias sanitarias, procedimientos aduaneros y normas de certificación – que impiden las exportaciones regionales hacia Brasil (CEBRIO 2007: 8). Este tipo de proteccionismo ha aumentado a partir de la crisis mundial del 2008.

En conclusión se podría afirmar que uno de los principales obstáculos para un eventual liderazgo brasileño en Sudamérica, tiene que ver con el frente interno: Brasil no sólo carece de los recursos para asumir un liderazgo estructural, sino que además no dispone de una opinión pública a favor de un mayor papel del país en la subregión. Además, salvo para el gobierno y algunas empresas, Sudamérica no representa una opción estratégica.

#### 4.5.2. La coyuntura regional

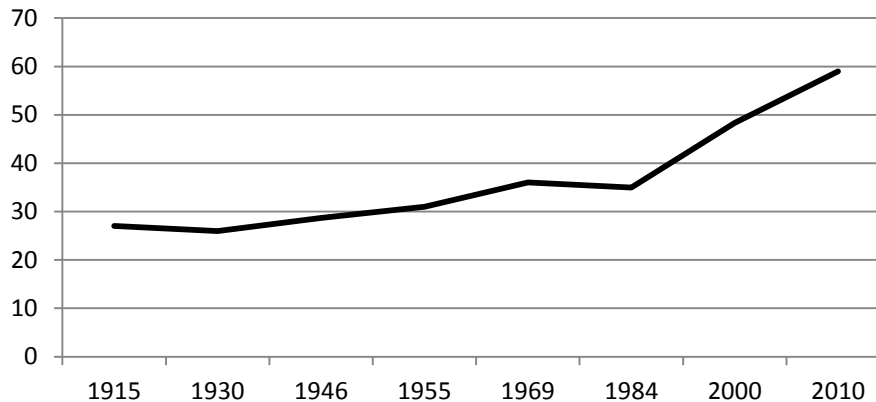
Después de una convergencia alrededor del modelo neoliberal en la mayoría de los países sudamericanos durante los años noventa, este consenso empezó a quebrarse a partir de la segunda mitad de la década pasada. Así, en un intento de revertir las consecuencias negativas de las políticas neoliberales (entre otras el aumento de la pobreza y la desigualdad, crecientes tasas de desempleo y exclusión social), el electorado eligió movimientos o candidatos que prometían cambios, fueran moderados o radicales – con la excepción de Colombia. A diferencia de hace unas décadas, luego del final de la Guerra Fría el veto conservador a estos movimientos dejó de contar con el apoyo automático de los militares y Estados Unidos, abriendo camino a que prevalezca el juicio de los votantes (Ricupero 2009: 10). El viraje hacia la izquierda tuvo por lo menos dos consecuencias importantes para la integración de Sudamérica. En primer lugar, las estrategias económicas de índole desarrollista y la búsqueda de mayor espacio para el Estado (“*policy space*”), resultaron en políticas altamente introspectivas – un rasgo aún reforzado por la crisis financiera a partir de 2008. De esta forma, la esperanza de que la presencia de múltiples gobiernos con ideologías similares llevara automáticamente a una región más unida, se vio

frustrada ya que la postura de preservación de *policy space* nacional frecuentemente iba en contra de cualquier intento de compartir soberanía (sobre todo económica) y así avanzar en la integración regional (Veiga y Rios 2011: 14). En segundo lugar, y tal como se mencionó anteriormente, el enfoque *comercialista* del regionalismo abierto, fue reemplazado por una visión más política de la integración regional, con atención para el tratamiento de las asimetrías, el fomento de la complementación productiva, la solidaridad y cuestiones sociales – con la excepción de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, hasta ahora, esta nueva integración “post-liberal” ha experimentado dificultades en implementarse: “La implementación de estas orientaciones [el nuevo enfoque de integración] se tropieza sea con restricciones económicas e institucionales (caso del tratamiento de las asimetrías), sea aún en la definición de instrumentos y mecanismos para concretar el objetivo genérico (por ejemplo, la complementación productiva)” (Ibídem). Con una integración comercial cuestionada o estancada y una integración política difícil de implementar, al igual que en otros episodios históricos, el proyecto de integración regional en Sudamérica se arriesga a confinarse una vez más a la retórica. Por otro lado, y de forma paralela a la llegada al poder de líderes izquierdistas, se vio una creciente movilización y politización de la sociedad civil con fuertes demandas nacionalistas en torno a los recursos naturales, dificultando la integración regional, tal como afirma Lima: “A diferencia de un argumento convencional, este movimiento puede generar más conflictos entre los países, cuando los gobernantes privilegian la atención de las demandas de su respectiva base electoral, independientemente de los efectos que puedan tener sobre la cooperación regional” (Lima 2008a: 105). El episodio de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, sirve como ilustración de ello.

La coincidencia de este contexto de procesos refundacionales, políticas nacionalistas y una creciente movilización de la sociedad civil por un lado y una mayor presencia de Brasil en Sudamérica, por otro lado, llegó a desafiar el proyecto sudamericano de este país. Sobre todo la expansión del capital brasileño por la subregión, en muchos casos con el involucramiento del BNDES, en sectores sensibles como la energía o servicios básicos, llevó a una desconfianza de los vecinos sudamericanos sobre un eventual expansionismo brasileño. Este ha sido el caso particularmente en Bolivia y Paraguay, donde históricamente existe cierto temor contra un “sub-imperialismo brasileño” (Sorj y Fausto 2011: 9). Estos

sentimientos a veces anti-brasileños, sumados a cierta victimización por los vecinos a quedar perjudicados por las acciones brasileñas, se vieron aún fortalecidos ante la postura brasileña en contra de cualquier tipo de organización supranacional, o al menos una institucionalización del proyecto sudamericano; su postura unilateral a nivel global; así como el creciente proteccionismo económico desde 2008. Además, en la misma época, las asimetrías – entendidas como la dimensión del mercado nacional, el nivel de desarrollo económico y la capacidad estatal (Ídem: 8) – entre Brasil y sus vecinos crecieron más aún, tal como se evidenció en los superávits comerciales que el país obtuvo en relación con el resto de Sudamérica y en el porcentaje de participación de Brasil en el PBI sudamericano (gráfico 4). Las iniciativas tomadas por el gobierno Lula para disminuir estas asimetrías, así como la denominada política brasileña de “paciencia estratégica” y una aceptación de los pleitos de los vecinos como anhelos legítimos generados por proyectos nacionales de desarrollo (Veiga y Rios 2011: 15), resultaron insuficientes para la mayor parte de los países sudamericanos. Finalmente, en algunos países de la región – al igual que ciertos observadores políticos europeos y sectores del Partido Demócrata en Estados Unidos – existe una percepción de un “super-Brasil”; es decir una creencia de que el gigante sudamericano ha alcanzado un peso estratégico, que le posibilitaría en el futuro reemplazar el liderazgo estadounidense en la subregión. Visto el gran número de debilidades que tiene que enfrentar Brasil hasta la actualidad, esta percepción origina un desequilibrio entre las expectativas por parte de los vecinos, exigiendo al país un papel de *paymaster*, la capacidad real del país y la mencionada falta de una visión externa unitaria.

Gráfico 4. Porcentaje de participación de Brasil en el PBI sudamericano (1915-2010)



Fuente: Salazar 2011: 118-121.

#### 4.5.3. Argentina

*“Ninguno de nuestros países es por sí mismo ni tan grande, ni tan fuerte como para prescindir del destino regional.”*

Néstor Kirchner (2004)

(Miranda 2009: 177)

Russell y Tokatlian distinguen tres etapas en la política argentina hacia Brasil durante el siglo veinte: hasta la crisis de 1930 Brasil fue considerado económicamente irrelevante y culturalmente inferior; entre 1930 y el fin de los años ochenta el vecino se convirtió en el principal competidor y paulatinamente se desarrolló un sentimiento de inferioridad de Argentina; y finalmente durante los años noventa fue visto como un aliado económico, aunque subordinado a la “relaciones carnales” de Menem con Estados Unidos (Russell y Tokatlian 2011: 3). A pesar de la creciente asimetría y el resultante cambio en la percepción argentina de Brasil, durante gran parte del siglo, académicos, políticos y militares a ambos lados de la frontera percibieron la relación entre ambos países en términos de un equilibrio (Schenoni 2012: 41). Con la crisis financiera e institucional de 2001, Argentina tenía pocos activos al inicio del presente siglo: una confusa identidad, escaso poder negociador y una actitud ambivalente frente a Brasil. Aunque el gobierno de de la Rúa (1999-2001) no compartió la idea brasileña de convertir al espacio geográfico sudamericano en una región

diferenciada políticamente con exclusión de México, Argentina no estaba en las condiciones de ofrecer una política alternativa para América Latina (Russel y Tokatlian 2011: 7-8). Además, durante las condiciones difíciles que siguieron a la crisis, Brasil mostró ser un “compañero fiel” con sus pedidos de mayor comprensión para Argentina, en contraste con la posición dura de Washington. Ello llevó, junto con el modelo de desarrollo que Brasil ofreció luego del ascenso de Lula como presidente, a la definición de Brasil como un “socio político inevitable e indispensable” – la frase venía del entonces presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) – durante la campaña electoral de 2003 (Ídem: 9).

A pesar de las coincidencias ideológicas entre los presidentes Lula y Kirchner – ambos querían reemplazar la integración *comercialista* de los años noventa por un enfoque más político e industrialista – el gobierno argentino (2003-2007) no se mostró entusiasta por el proyecto sudamericano de Brasil (Domínguez 2007: 6):

Con la progresiva recuperación de Argentina [a partir de 2003] renació la ambigüedad; Brasil era visto como un actor clave pero volvía a despertar recelos y dudas a lo largo de todo el espectro político. [...] La distinta valoración de América del Sur y de América Latina también reapareció y con ello los temores de una eventual hegemonía brasileña en Sudamérica. El gobierno de la Alianza [el gobierno de de la Rúa de 1999-2001] había tenido una actitud preventiva y defensiva frente a la idea de América del Sur, el gobierno de Néstor Kirchner la acompañó de manera relucante [sic] y con la expectativa de tener una política latinoamericana propia. (Russel y Tokatlian 2011: 10)

De esta forma, Kirchner no sólo decidió no asistir a la Cumbre del Cusco de 2004 – que marcó el nacimiento de la CSN –; sino que repetidamente dejó en claro que la identidad regional argentina pasaba por el Mercosur y que la nueva Comunidad era un instrumento brasileño para proyectar su poder (Miranda 2009: 176; Russel y Tokatlian 2011: 10) – el hecho de que Lula había lanzado esta iniciativa sin un encuentro previo con los argentinos, obviamente afirmaba esta posición. La diplomacia argentina argumentaba que primero había que consolidar el Mercosur cumpliendo con las medidas para eliminar las asimetrías entre sus miembros, antes de que un esquema sudamericano lo diluyera o lo postergara en el tiempo (Miranda 2009: 176-179). Ilustrativa fue la calificación de Brasil por el entonces Ministro argentino de Relaciones Exteriores Rafael Bielsa, como “extraño aspirante a

hegemon regional porque, contrariando las enseñanzas de la historia de las potencias, parece querer hacerlo sin costo alguno” (Ídem: 177). Otro ejemplo de esta tensión ocurrió en 2005 ante la crisis institucional ecuatoriana, cuando Brasil buscó imponer la Comunidad Sudamericana de Naciones como escenario para enfrentar la crisis, mientras que Argentina planteara una posición conjunta entre la CSN, la OEA y el Grupo de Río (Lechini y Giaccaglia 2010: 66). Por otro lado, tanto la entrada de Brasil en el grupo de socios estratégicos de la Unión Europea como el reconocimiento estadounidense de que el país fue “el líder de la región”, suscitó recelo en Buenos Aires ante el temor, también común en los socios menores del Mercosur, del establecimiento de compromisos políticos y comerciales de forma bilateral (Bernal-Meza 2008: 171). Por último, en el ámbito regional, aunque retóricamente Itamaraty enfatizó frecuentemente la importancia de Argentina para la agenda exterior brasileña<sup>150</sup>, Buenos Aires había sentido cierta incomodidad con la indefinición pragmática de Brasil sobre cuál era su socio preferencial – aparte de Argentina, Brasil tiene una relación estratégica con países como Venezuela, Perú, Chile y Colombia (Woodrow Wilson Center 2008: 4).

Frente a esta situación, el gobierno de Kirchner trató de equilibrar a Brasil, y su proyecto sudamericano, mediante una política más latinoamericana con un papel crucial para México. Esta “carta mexicana” probó ser eficiente en casos como la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. Otro país con el cual hubo un mayor acercamiento fue Venezuela, que sustituyó durante el *kirchnerismo* a Estados Unidos como mayor contrapeso frente a Brasilia. Ejemplos de ello fueron el hecho de que durante el gobierno de Néstor Kirchner, Argentina firmó más acuerdos internacionales (62 en total) con Caracas, que con cualquier otro país<sup>151</sup> – aunque esta relación fue más determinada por intereses financieros y políticos

---

<sup>150</sup> Un ejemplo de ello es la siguiente afirmación de Samuel Pinheiro Guimarães: “A América do Sul encontra-se, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na América do Sul está no Mercosul. E o cerne da política brasileira no Mercosul tem de ser, sem dúvida, a Argentina. Qualquer tentativa de estabelecer diferentes prioridades para a política externa brasileira, ou mesmo a atenção insuficiente a esses fundamentos, certamente provocará graves conseqüências e causará sério risco de fracasso” (Bernal-Meza 2008: 171).

<sup>151</sup> En el mismo periodo, Argentina firmó 41 acuerdos con Chile, 39 con Bolivia, 22 con Brasil, 19 con Ecuador y 10 con Estados Unidos. Además, Cristina Fernández firmó casi la misma cantidad de acuerdos con Venezuela (61) durante sus primeros 18 meses en el poder (Malamud 2011a: 94).

que estrictamente ideológicos – y la admisión de Venezuela al Mercosur con apoyo de Buenos Aires. Finalmente, Néstor Kirchner buscó un papel activo para su país en el interior de la OEA, así como en el Grupo de Rio (Saraiva 2007: 137).

A partir de 2006 se ha observado una percepción más positiva de Brasil en Argentina, parcialmente como resultado de un debate estratégico sobre la política exterior argentina. Russel y Tokatlian mencionan los siguientes factores como causa de este giro: la creciente relevancia de Brasil a nivel regional e internacional; la percepción entre líderes de opinión argentinos que Brasil se ha convertido en un modelo como país serio, institucionalizado y con estrategia – en contraste con Argentina; y la expansión de las actividades comerciales y productivas de empresas brasileñas en Argentina. Esta percepción positiva también se ve reflejada en la opinión pública: así, según el *Latinobarómetro* de 2011, 52% de los argentinos considera que Brasil es el país que tiene mayor liderazgo en la región (frente a sólo 2% para Estados Unidos) – 27% lo considera como un país amigo (Corporación Latinobarómetro 2011: 99-101).

Otro giro notable que ocurrió a partir del primer gobierno de Cristina Fernández fue el creciente protagonismo de Argentina en la Unasur. Entre las medidas más resaltantes en esta dirección sobresalen: el apoyo argentino, junto con Brasil, a la creación del Consejo Suramericano de Defensa; la participación activa en una reunión del organismo en la resolución de la crisis boliviana de 2008; su manifestación de apoyo, durante la Cumbre de las Américas de 2009 en Trinidad y Tobago, a la Unasur como un mecanismo fundamental para evitar la injerencia de Estados Unidos en asuntos sudamericanos; su propuesta de crear el Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa; y su papel crucial durante la Cumbre de Bariloche sobre las bases militares estadounidenses en Colombia. El desempeño (muy corto) de Néstor Kirchner como secretario general de la Unasur entre mayo y octubre 2010, junto con el apoyo de los demás miembros del organismo a Argentina en su conflicto por la soberanía de las Las Malvinas<sup>152</sup>, son factores que han

---

<sup>152</sup> Durante la Cuarta Reunión de la Unasur organizado en noviembre 2010 en la capital guyanesa, se acordó una declaración que estipula que todos los puertos de la Unasur permanecerán cerrados (incluido el puerto de Georgetown, Guyana como ex colonia británica y miembro de la Commonwealth) a aquellos buques que naveguen con la bandera de Las Malvinas. En abril 2012, la secretaria de la Unasur María Emma Mejía dejó, de forma simbólica, dicha declaración en la sede principal de la ONU.

provocado una actitud más activa y positiva de Argentina acerca de la integración sudamericana.

Dada la actual política de Fernández, se puede prever una participación activa de Argentina en la consolidación de la Unasur y la actual integración sudamericana en el mediano plazo, siempre y cuando se pueda evitar la formalización del desequilibrio bilateral con Brasil. Por lo tanto, a primera vista, el deceso de Néstor Kirchner no tuvo como consecuencia un menor interés por la integración sudamericana en Buenos Aires.

#### 4.5.4. La República Bolivariana de Venezuela

Tal como fue mencionado en el capítulo 4.4.2, a partir de 2004 la pertenencia regional de Venezuela ha sido crecientemente vinculada al ALBA. No obstante, ante la falta de apoyo de Brasil (y de Argentina) para el proyecto bolivariano, Hugo Chávez decidió, como segunda opción, acercarse al Mercosur y la CSN (Miranda 2009: 187). Aunque una incorporación del país llanero al Mercosur ya estuvo en la agenda desde los años noventa<sup>153</sup>, el presidente venezolano vio en ella, obviamente a cambio de serias promesas de negocios petroleros hacia Argentina y Brasil, un nuevo espacio de proyección internacional, luego de su salida de la CAN (Chaves 2010: 37). Por otro lado, le permitió apoyarse en los dos países más importantes de la subregión “para romper el cerco que agresivamente le tendía Estados Unidos” (Miranda 2009: 189).

A pesar de la adhesión a la CSN/Unasur, Venezuela ha mantenido una visión diferente sobre la integración a la de Brasil. En primer lugar, Chávez, posteriormente con el apoyo de países como Bolivia y Ecuador, consideró al nuevo bloque como una alternativa del modelo “neoliberal”, propio de los esquemas del Mercosur y la CAN. Así, en varias ocasiones el presidente venezolano, sugirió lo siguiente: “Propongo que del Mercosur y de la Comunidad Andina marchemos rápidamente hacia la Unasur o como lo llamemos, pero

---

<sup>153</sup> A fines de los años noventa, el presidente brasileño Cardoso hizo una invitación al presidente venezolano Caldera con el objetivo de incorporar su país al Mercosur. Sin embargo, en aquel entonces los especialistas de este país estimaron que la asociación con este mecanismo no resultaba conveniente en términos económicos. Además se creía que toda vinculación con el Mercosur tenía que realizarse en bloque con los demás miembros de la CAN (González 2011: 3).



Mercosur tiene que dejar de existir como Mercosur, es mi criterio, y la Comunidad tiene que dejar de existir, ya eso pasó, cumplimos una etapa, ahora vamos todos juntos a la unidad de Suramérica, luego habrá que ir por Centroamérica” (Ídem: 187-188). En el mismo estilo remarcó que “[...] la CAN, con todo respeto, no sirve y el Mercosur tampoco...o lo reformateamos y hacemos uno nuevo o también se acabará. No son instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la elite” (Ídem: 188). También las propuestas (originales) del Banco del Sur, como alternativa al FMI y los bancos de desarrollo tradicionales, o el SUCRE, como instrumento para sustituir el dólar en el comercio intrarregional, encajaban en esta visión alternativa de la integración regional – obviamente con el ALBA como su “núcleo duro”. En cambio, tal como lo estipularon los textos fundacionales de la CSN, Brasil inicialmente propuso la Unasur como la convergencia del Mercosur, la CAN, Chile, Guyana y Surinam, para luego propagar por la ampliación (no profundización) del primero. También en relación con la arquitectura financiera mundial existente, Brasil se mostró muy pragmático – lo que incluso llevó a algunos sugerir que Lula estaba manejando dos agendas: una con Chávez y otra con Bush (González 2011: 10).

En segundo término, la Unasur ha sido considerada por la diplomacia venezolana, no tanto como un espacio de cooperación o integración sudamericano, sino como un instrumento para resistir la influencia de Estados Unidos en la región (Ríos 2011: 53). Según la visión bolivariana, el nuevo esquema es crítico en la conformación de un nuevo mundo multipolar constituido de cinco polos de poder que equilibren y contrarresten la hegemonía norteamericana – junto con el ALBA, un OPEP fortalecido y las alianzas que Venezuela tiene con países críticos de la política exterior Washington, tales como Irán, Siria, Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte y Libia (antes de la caída de Muamar Gadafi) – aparte de Cuba (Serbin 2008: 146). Propuestas chavistas como la de una Organización del Atlántico del Sur (OTAS) o el reemplazo de la OEA por la Unasur, partieron de la misma perspectiva. Aunque Brasil comparte la visión de un mundo multipolar, su discurso es claramente menos antisistémico. Incluso cuando Brasil considera a Washington como su principal competidor geoestratégico y comercial (pero no enemigo), es consciente de que existen temas de mutuo interés. Por lo tanto busca el desarrollo de una convivencia pacífica con

esta potencia, además de un reconocimiento como interlocutor en el marco de una relación que no amenace sus aspiraciones tanto a nivel regional como global (Serbin 2009b: 235).

Obviamente que la disparidad de posicionamientos entre Brasil y Venezuela frente a la región significó un desafío para la agenda sudamericana brasileña. Aparte de que la política chavista era vista como un elemento desestabilizador en la región, en algunos países como Bolivia, Ecuador, Argentina, Paraguay (durante el gobierno de Lugo) y en menor medida, Guyana y Surinam, el protagonismo de Chávez incluso consiguió presentarse como eventual alternativa al modelo brasileño. Asimismo, en algunos casos, la política chavista llegó a cuestionar abiertamente intereses específicamente brasileños: en Bolivia, tradicionalmente en el área de influencia brasileña, mediante su papel crucial en la nacionalización de los hidrocarburos y la creciente cooperación militar con este país; en el caso de los biocombustibles que consideró, junto con Raúl Castro, como una amenaza a la seguridad alimentaria; y, como ya ha sido mencionado anteriormente, en sus críticas hacia el Mercosur, considerado núcleo de la política sudamericana de Brasil. Finalmente se podría considerar la creciente densidad de las relaciones diplomáticas entre Rusia y Venezuela como un intento de balancear la influencia brasileña. No obstante ello, a nivel oficial una eventual competencia entre ambos países para liderar la región siempre ha sido desmentida (Malamud 2011c: 11-12). En cambio, especialmente durante la presidencia de Lula, Brasil trató de contener las amenazas que Chávez emanaba, alineando el país llanero con dos proyectos de naturaleza pragmáticos, como son el Mercosur y la Unasur (Lima 2008b: 104). Por su parte, a pesar de lo señalado, por lo general, Chávez mantuvo una “[...] visión militarista del “repliegue táctico” sin apartarse de los objetivos estratégicos que eran mostrarse como el socio excepcional [sic] de Brasil” (González 2011: 10-11).

Hay por lo menos cuatro factores que hacen suponer que Venezuela no representa una amenaza real para un eventual liderazgo brasileño en Sudamérica. En primer lugar, en casi todos los casos, la diplomacia cautelosa y pragmática de Brasil supo imponerse sistemáticamente a las propuestas o acciones de Venezuela. Aparte de la “neutralización” de ciertas iniciativas chavistas en el marco de la Unasur (Banco del Sur, OTAS y Gasoducto del Sur) o la oposición a otros (Oppegasur), durante el segundo gobierno de Lula, Brasil realizó una ofensiva diplomática en Centroamérica y el Caribe – considerado

una zona de influencia bolivariana – por medio de acuerdos energéticos (con un papel importante para los biocombustibles), tratados con miembros del Sistema de Integración Centroamericana o la Caricom y mayores vínculos con países como Haití, Cuba, Nicaragua, Guyana y Surinam. En segundo lugar, el modelo bolivariano se ve debilitado por su dependencia de los precios internacionales del crudo, los factores internos que permitan la continuidad en el poder de Hugo Chávez y la politización extrema de los puntos de divergencia en la subregión. Muy ilustrativo en ese marco fue el perfil marcadamente más moderado de la política exterior venezolana a partir de 2010 como consecuencia del deterioro de la situación económica del país (luego de la baja en los precios del petróleo) y los problemas de salud de su presidente. En tercer término, aunque Chávez acogió con entusiasmo la creación de la Unasur por excluir a Estados Unidos, Canadá y México, la inserción en un bloque marcadamente sudamericano conspira contra la identidad histórica *caribeña* de la política exterior de Venezuela. Por último, el descubrimiento de enormes cantidades de petróleo frente las costas de Rio de Janeiro ha suscitado inquietudes en círculos políticos y académicos de Venezuela ya que coloca a Petrobras con ventajas comparativas frente a PDVSA, vista la falta de inversiones, la inseguridad jurídica y el mal manejo de esta empresa venezolana (Ídem: 9) – aparte de minar la importancia de Venezuela en la integración sudamericana. Cabe mencionar que según el *Latinobarómetro* de 2011, sólo 10% de los latinoamericanos percibe a Venezuela como mayor líder de la región – frente a 20% para Brasil y 10% para Estados Unidos<sup>154</sup>.

#### 4.5.5. México

Como quedó claro en el capítulo 2.5, antes de la firma en 1994 del TLCAN con Canadá y Estados Unidos, México era visto como el actor latinoamericano con mayor influencia regional e internacional, resultado de su peso económico y su histórico papel en el movimiento tercermundista. Por otro lado, hay que señalar que, ante la ausencia relativa de intereses materiales o estratégicos en la región, la importancia de América Latina para México era mayormente simbólica y el país nunca aspiró la construcción de una zona de influencia propia. Por este motivo González afirma que: “En términos generales, ha existido una importante brecha entre el discurso y la realidad en el ámbito de las relaciones

---

<sup>154</sup> El informe de 2011 sólo menciona a estos tres países.

de México con América Latina. A pesar de que México ha visto a América Latina como un área potencial para la diversificación de sus relaciones económicas y políticas con el exterior, en pocas ocasiones ha ejercido realmente una política activa y consistente en la región” (González 2008: 118).

La asociación de México con las dos economías norteamericanas, en combinación con la democratización del sistema político y la desaparición del sistema bipolar, resultó en que el país entró en un estado de confusión estratégica, ante la incapacidad de sustituir al modelo diplomático anterior del nacionalismo defensivo, diseñado por los gobiernos desde los años veinte. Ello agudizó el distanciamiento con respecto a América Latina en general, además de generar dificultades diplomáticas específicas con países como Cuba o Venezuela, con los cuales tradicionalmente mantuvo una relación especial. Para Brasil concretamente, la firma del TLCAN era percibida como una traición por parte de México a los principios de la Aladi – en específico el artículo 44<sup>155</sup> – colocando a este país en una posición privilegiada en el mercado estadounidense a costa de los intereses brasileños (Rosas 2008: 96). Además, permitió la construcción de “Sudamérica” como nueva referencia geográfica por iniciativa de Brasil, *expulsando* a México como su potencial rival latinoamericano – una política que era objetada por los mexicanos (y en menor medida por otras naciones centroamericanas y caribeñas) por ser divisionista, desagregador y “balcanizador” (Domínguez 2007: 5). Por su lado, frente a la división de América Latina, México (y particularmente su Región Sur Sur-Este) se acercó a Centroamérica por medio de iniciativas, tales como el Plan Puebla Panamá (actualmente denominada Proyecto Mesoamérica y considerado como una respuesta mexicana a la IIRSA “brasileña”); el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla-Gutiérrez<sup>156</sup>; y diversos Tratados de Libre

---

<sup>155</sup> El artículo 44 de la Aladi establece lo siguiente: “Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros” (Aladi 1980).

<sup>156</sup> El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla-Gutiérrez es un foro establecido en 1991 entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Posteriormente se incorporaron Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana y, en 2006, Colombia. Los objetivos del organismo incluyen: la promoción del diálogo político de alto nivel, coadyuvar el fortalecimiento de los procesos democráticos en los países miembros, impulsar el desarrollo económico y cooperación en la formación de recursos humanos (Cancillería de Colombia 2012).

Comercio<sup>157</sup>. No obstante, durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), la política exterior mexicana estuvo orientada casi exclusivamente hacia su vecino del norte, tanto por su dependencia comercial (en promedio 80% de las exportaciones mexicanas van a Estados Unidos) como a raíz de los problemas de seguridad y migración ilegal en la frontera entre ambos países.

Aunque el fin de la época priista en 2000 había fomentado la esperanza de un cambio en la política regional mexicana, esto recién ocurre a partir del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), como parte de una diversificación general de las relaciones exteriores. Aparte del desarrollo de relaciones más profundas con la Unión Europea y la región Asia Pacífico y una mayor presencia en foros multilaterales como el G-20, México llegó a mostrar más presencia en América Latina. Antes que todo, esta política resultó en una normalización de las relaciones con Cuba y Venezuela – las cuales se habían deteriorado considerablemente durante el gobierno de Fox (Serbin 2008: 140). En segundo lugar, se reimpulsaron iniciativas existentes en su relación con Centroamérica – entre ellos el Plan Puebla Panamá – y se impulsó la creación de un nuevo organismo – la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac, véase 4.4.3) – con el propósito de reiterar la identidad latinoamericana de México y, a la vez, avivar el regionalismo latinoamericano y caribeño en su conjunto, frente al proyecto *sudamericano* de Brasil (Soriano 2012: 142). Finalmente, hubo una profundización de las relaciones con América del Sur, donde México encontró importantes interlocutores en Colombia, Chile, Perú, y en menor medida, Argentina y Uruguay. Con los primeros tres se llegó a crear la Alianza del Pacífico, considerada como uno de los dos mayores proyectos de política exterior – junto con la presidencia mexicana del G-20 durante 2012 – del sexenio. Una serie de intereses explican este nuevo acercamiento de México a la región: más allá del argumento tradicional de equilibrar y contrarrestar la influencia de Washington, la región constituye un destino importante de inversiones mexicanas<sup>158</sup>; le ofrece proyectar su “poder suave” mediante la

---

<sup>157</sup> El primer país con el cual México firmó un tratado de libre comercio fue Costa Rica en 1995. Luego siguió Nicaragua (1998) y el llamado Triángulo del Norte conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras. En 2012 estaban en marcha las conversaciones entre México y Panamá.

<sup>158</sup> En el año 2011, las inversiones mexicanas en Sudamérica sumaron un total de 56 mil millones de dólares, convirtiendo al país azteca en el tercer inversionista privado más importante para la subregión. De esta cifra, 26 mil millones iban a Brasil, 10 mil millones a Perú, 7 mil millones a Colombia y 4 mil millones a Chile (CNN 2012).

difusión de la literatura, las artes y las industrias culturales; y, visto los problemas con la migración clandestina, la violencia transnacional y el narcotráfico, urge una política más coordinada a nivel regional.

Asimismo, México podría presentarse como una alternativa frente a un eventual liderazgo de Brasil. Similar a lo expuesto sobre Venezuela, hay algunos países, tales como Argentina, Perú, Colombia o Chile que podrían acercarse al país azteca como un medio de balancear la influencia brasileña en la región<sup>159</sup>. Sobre todo en un contexto de creciente proteccionismo de parte de los dos miembros más importantes del Mercosur y un creciente interés de algunos países sudamericanos de retomar la idea de integración comercial, México cuenta claramente con una ventaja, siendo una economía relativamente más abierta (Goforth 2011). Además, a partir de 2011, México tiene mejores proyecciones económicas que el gigante brasileño: mientras que el primer país contaría con un crecimiento de 3.9%, Brasil sólo crecería 2.5% en 2012. Finalmente, México ni tiene el perfil ni el interés de convertirse en un líder regional, lo que se presenta como una característica positiva frente a la percepción en ciertas partes de Sudamérica sobre un eventual “imperialismo” brasileño.

Por otro lado, México tiene una mala reputación a nivel regional como consecuencia de la violencia interna: a fines de 2011 el combate al narcotráfico de los últimos años ya había costado la vida a más de sesenta mil personas – aunque de hecho tanto México como Brasil aparecen mal posicionados en los rankings sobre las ciudades más peligrosas del mundo, seguridad de los periodistas e índices de desigualdad<sup>160</sup>. Además, hay cierto resquemor de que el país sea un potencial instrumento de Washington para controlar o estorbar proyectos regionales bajo liderazgo brasileño, tales como el Mercosur o la Unasur (Serbin 2008: 140). La recién establecida Alianza del Pacífico sería entonces uno de los canales más propicios para cumplir con dicho objetivo (véase 4.4.4).

---

<sup>159</sup> De esta forma se puede explicar el interés argentino en que México esté presente como observador y participe de los mecanismos de integración a nivel sudamericano (Caballero 2011b: 166).

<sup>160</sup> Según un estudio realizado por la organización mexicana *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal* entre las cincuenta ciudades más peligrosas del planeta, cuarenta se ubican en América Latina; catorce en Brasil y doce en México. De las diez ciudades más peligrosas del mundo, cinco están en México (Juárez, Acapulco, Torreón, Chihuahua y Durango) y dos en Brasil (Maceió y Belém) (Soriano 2012: 145).

Cabe señalar que la mayoría de observadores coincide sobre la importancia de una mayor sintonía entre Brasil y México frente a una serie de intereses comunes, además del riesgo de una polarización entre una América Latina del Atlántico liderada por Brasil y una América Latina del Pacífico liderado por México (Soriano 2012: 135). Un paso importante en este marco fueron las conversaciones entre ambas naciones sobre un Acuerdo Estratégico de Integración Económica a partir de finales de 2010. Luego de la eliminación gradual de barreras, arancelarias y no arancelarias, este proyecto además apunta a la integración de infraestructuras. Sin embargo, a inicios de 2012 las conversaciones nuevamente se paralizaron a raíz de la actitud proteccionista de Brasil en el sector automotor (Morales 2012).

#### 4.5.6. Estados Unidos

Tanto el segundo gobierno de Bush Jr. como la primera administración de Barack Obama mostraron una actitud ambigua hacia el proyecto sudamericano de Brasil. Esto se relaciona con el hecho de que, a pesar de mostrar características de *soft balancing* hacia Estados Unidos, la Unasur y las otras iniciativas integradoras en Sudamérica traen una serie de beneficios para la potencia del norte.

En primer lugar, Washington ve con buenos ojos el rol estabilizador que juega Brasil en la subregión. Líneas arriba se mencionó el papel brasileño en la crisis boliviana (que según algunos fue organizada desde Washington) y ecuatoriana, así como el liderazgo brasileño en la misión de paz en Haití, junto con otras naciones sudamericanas. Además, tanto en el marco de la Unasur como fuera de ella, Brasil logró moderar los planteamientos antiamericanos de Hugo Chávez y otros líderes populistas sudamericanos. Este papel estabilizador y moderador indudablemente resultó en una mayor gobernabilidad en Sudamérica, generando además efectos positivos para las inversiones norteamericanas. A pesar de la existencia de algunas discrepancias entre Brasil y Estados Unidos (por ejemplo sobre el ALCA, el Plan Colombia, el golpe de estado en Honduras o la presencia de militares estadounidenses en Paraguay), es conocido que, frente al bolivarianismo, Brasil persigue una política bastante pragmática, en su objetivo de obtener más autonomía en Sudamérica.

En segundo lugar, Estados Unidos tiene algunos intereses concretos en un número de iniciativas que han surgido en el ámbito sudamericano, entre ellas la IIRSA y el Consejo para el Problema Mundial de la Droga. En tercer término, visto el deterioro de las relaciones entre Washington y algunos países sudamericanos, Brasil podría funcionar como un interlocutor. En este marco, vale recordar por ejemplo que Brasilia funcionó como un puente entre Estados Unidos y Bolivia, luego de la expulsión de la DEA del país altiplánico en 2008 (Meyer 2011: 18).

En cuarto lugar, Brasil y Estados Unidos, los dos mayores productores de biocombustibles tienen un interés mutuo en la promoción de esta fuente de energía – sobre todo después de la firma de un memorándum entre ambos países en 2007. De forma ilustrativa, Lula declaró lo siguiente luego de este acontecimiento: “Los acuerdos que firmamos y los que vamos a firmar en el futuro, pueden garantizar que las relaciones entre Brasil y Estados Unidos no sólo son necesarias sino estratégicas para un nuevo modelo de desarrollo y una nueva política social” (Lechini y Giaccaglia 2010: 59). Por último, la Unasur, por ser un organismo poca institucionalizado y sin un papel en el comercio (como el Mercosur o el proyecto del ALCSA), puede ser considerada como una amenaza menor para los intereses de Estados Unidos.

Obviamente que sí existen algunas iniciativas regionales que podrían llevar a tensiones con Estados Unidos en el futuro. Esto es el caso del Consejo de Defensa Suramericano, y su objetivo de elaborar una doctrina de defensa disuasiva. También la Unasur, y su tarea de prevención de conflictos, se convirtió en un competidor de la OEA, y por lo tanto disminuye la influencia tradicional que Estados Unidos ha tenido en este terreno. Esto quedó demostrado durante un testimonio en 2011 ante el Senado estadounidense del Director de Inteligencia Nacional, James Clapper: “Regional efforts that lessen U.S. influence are gaining some traction. [...] Organizations such as the Union of South American Nations (UNASUR) are taking on issues once the purview of the OAS. Indeed, South American countries, with one or two exceptions, increasingly are turning to the UNASUR to respond to disputes or unrest in the region” (Clapper 2011). Sobre el papel de Brasil en la Unasur afirmó lo siguiente: “Brazil's economic success and political stability have set it on a path of regional leadership. Brasilia is likely to continue to use this



influence to emphasize UNASUR as the premier security and conflict resolution mechanism in the region at the expense of the OAS and of bilateral cooperation with the United States. It also will seek to leverage the organization to present a common front against Washington on regional political and security issues” (Ibídem). Por último, en la mayor parte de iniciativas integradoras recientes en Sudamérica, las empresas brasileñas salen ganando. Tal es el caso con las empresas de ingeniería, las paraestatales en el sector energético, los productores de armas y las empresas farmacéuticas.

Por todo ello se podría afirmar que, probablemente, Estados Unidos no será un verdadero desafío para el proyecto sudamericano de Brasil, siempre y cuando este no afecte la posición hegemónica de este país en la región. Todo indica que también en los próximos años, ambos países seguirán con su política de “acomodo geopolítico”, iniciada desde mediados de los noventa (Sennes 2008: 84)<sup>161</sup>.

#### 4.6. PERÚ FRENTE A LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y BRASIL

Tanto el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) como el de Alan García (2006-2011) dieron su apoyo, al menos formal, primero a la Comunidad Sudamericana de Naciones – cuyos documentos fundacionales se firmaron en el Cusco y Ayacucho – y luego a la Unasur. En 2004, Perú incluso fue considerado como uno de los participantes más entusiastas del primer organismo, en su calidad de instrumento para la convergencia entre la CAN y el Mercosur, ya que parecía ofrecer una solución al dilema peruano de incorporarse al Mercosur, mientras podía preservar las ventajas de su pertenencia a la CAN (Cardona 2005: 86). Sin embargo, luego de que la Unasur se convirtió en un organismo meramente político a partir de 2006, las nuevas iniciativas de integración sudamericana recibían escasa prioridad por el gobierno peruano, quizás con la excepción de la IIRSA, que fue percibida como una afirmación del papel del país como puerta al Pacífico, y, hasta la

---

<sup>161</sup> En este caso se puede referir al hecho de que Brasil hasta ahora no juega un papel importante en el conflicto colombiano, dado la fuerte influencia estadounidense. Por otro lado, Estados Unidos mantuvo cierta distancia durante la crisis boliviana y argentina y se mostró más pragmático en el caso de Venezuela después del intentado golpe de estado de 2002, resultando en posiciones más convergentes entre Washington y Brasilia en relación con este país (Sennes 2008: 88-89).

decisión de Alejandro Toledo de no destinar las reservas de gas de Camisea al Anillo Energético, la integración energética. Una manifestación de la falta de interés peruano para el nuevo organismo sudamericano, fueron las numerosas ausencias del presidente García en las cumbres de la Unasur<sup>162</sup>.

A pesar de una retórica pro-integradora por parte del presidente actual Ollanta Humala<sup>163</sup> (empezando con la cumbre de la Unasur que seguía a la ceremonia de ascensión en Lima) y su canciller Rafael Roncagliolo, actualmente Perú no está actuando particularmente como un país promotor de la integración sudamericana. Así por lo menos quedó demostrado en los primeros meses durante los cuales Perú ejerció la presidencia *pro tempore* de la Unasur. En este periodo Perú no sólo salió a defender el TIAR (en detrimento del Consejo de Defensa Suramericano), sino que también rechazó repetidamente su incorporación al Banco del Sur y decidió no liderar el Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur (pidió a Argentina seguir presidiéndolo) (Ugarteche 2012). El origen de esta política está en la predominancia de los gremios empresariales en la definición de la política exterior peruana, que resulta en la priorización de la agenda con Estados Unidos y los países de la Cuenca del Pacífico en el marco de APEC y la Alianza del Pacífico. Del mismo modo se puede explicar las numerosas llamadas a retirarse de la CAN (sin medir los costos que esta decisión conllevaría para el país) y la retirada del *Grupo de los 20* entre 2004 y 2006,

---

<sup>162</sup> Luego de haber dejado el cargo de presidente, García escribió lo siguiente: “El caso de la Unasur, una integración de criterios políticos y declaraciones, todavía resulta muy disperso. Por el momento es más bien un membrete y no una plataforma de acción concreta. [...] La Unasur es, por el momento, una reunión de análisis y debate, muchas veces constituida como un foro político de repudio a las conductas de los países desarrollados, y hasta inspirado, como en 1920, en el enfrentamiento contra Estados Unidos, sin comprender el cambio de la escena mundial. Podría continuar existiendo pero no será un instrumento válido para defender nuestras economías de la gravitación mundial, por cuanto no existe un acuerdo al interior de la propia Unasur, para cumplir con este objetivo” (García 2013: 110-111).

<sup>163</sup> El plan de gobierno de *Gana Perú* titulado “La gran Transformación” menciona lo siguiente sobre la integración regional: “Apoyaremos la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), avanzando en la configuración de un proyecto político propio en el espacio sudamericano, dotándole de una efectiva capacidad de negociación y presencia, y de participación concertada en los grandes temas de la agenda internacional. Propondremos una Organización de Seguridad y Cooperación de Sudamérica, ampliando la Comunidad Sudamericana de Naciones, paso previo al de la Unión Latinoamericana” (Gana Perú 2000: 194).

aparentemente a pedido de Washington al momento de negociar el TLC con Estados Unidos – y contra la posición de su propia cancillería (Kahhat 2008: 294).

Mientras que en Lima exista cierto desinterés frente a la Unasur y la integración sudamericana en general, sí se ha avanzado – articulando de cierta forma los intereses empresariales (mayormente brasileños) con los objetivos geoestratégicos de ambos países – en la profundización de las relaciones *bilaterales* entre Perú y Brasil. Indudablemente un momento culminante en este proceso fue el establecimiento de una alianza estratégica entre ambos países en agosto 2003<sup>164</sup>. Dicha alianza incorpora temas tan diversos como la democracia y los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, la integración física, la consolidación de Sudamérica como zona de paz, la interconexión eléctrica y la complementación económica, comercial y de inversiones. Además trata aspectos de cooperación para la región amazónica (como por ejemplo el uso compartido del Sivam/Sipam y las maniobras combinadas dirigidas contra el narcotráfico y la delincuencia transnacional). Después del gobierno de Alejandro Toledo, la alianza con Brasil se convirtió en una suerte de política de Estado con Alan García, quien eligió simbólicamente a Brasil como primer país a visitar como presidente electo en donde se mostró a favor de una “hegemonía constructiva” para Brasil (Kahhat 2008: 287).

Ollanta Humala dio continuidad a esta política, aunque la asesoría brasileña durante la campaña electoral no se tradujo en un alineamiento automático una vez elegido como presidente – tal como lo habría esperado Brasilia<sup>165</sup>. Luego del aumento de las reuniones

---

<sup>164</sup> Durante gran parte de la historia republicana peruana ha existido cierto temor a un eventual expansionismo brasileño. Así, tanto la construcción de carreteras en la Amazonía (tal como la Carretera Marginal de la Selva “Fernando Belaúnde Terry”), como el establecimiento de la Comunidad Andina de Naciones, fueron considerados en su momento como intentos de frenar a Brasil. Recién después de la destitución del general Velasco, ambos países empiezan una primera aproximación diplomática por medio de la realización de la primera cumbre bilateral en aguas del Amazonas (1976), la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (1978) y el Tratado de Amistad y Cooperación entre Brasil y Perú (1979). Sin embargo, durante los años ochenta y noventa esta concertación pierde vigencia a raíz de los problemas económicos y políticos por los cuales ambos países atravesaron – y por la priorización a partir de 1995 de la agenda de paz entre Perú y Ecuador. Finalmente se retoma el camino empezado durante la segunda parte de los años setenta luego de la llegada al poder de Lula da Silva en Brasil y Alejandro Toledo en Perú (Kahhat 2007: 260-262; Novak y Namihas 2012: 90).

<sup>165</sup> Así, durante el gobierno de Humala, se canceló la compra de diez aviones *Super Tucano* de Embraer, reemplazándolos por los KT1 surcoreanos; se modificó la ley de regalías mineras – afectando, entre otras empresas, a la brasileña Vale do Rio Doce –; se continuó con la

oficiales entre ambas naciones, en la última década también se vio una expansión del comercio de 518 millones de dólares en 2001 a 3639 millones de dólares en 2011 (Embajada de Brasil en Lima 2012) – aunque en el caso peruano este incremento fue a un ritmo menor que con los demás países y resultó en una balanza comercial crecientemente deficitaria – y el establecimiento de una Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil (Capebras). Finalmente, Brasil se convirtió en uno de los principales inversionistas de Perú, llegando al cuarto lugar para el periodo 2001-2006 (Durand 2009: 122) y quinto para el año 2012 (con un total de 1334.91 millones de dólares – el equivalente de 5.89% del total) (ProInversión 2013). Los tres sectores más importantes que atraen inversiones brasileñas son minería (empresas como Votorantim y Vale), hidrocarburo (Petrobras) y energía (Eletrobras y empresas de construcción) (Embajada de Brasil en Lima 2012).

Las razones de Brasil para la construcción de este nuevo eje – en contra de la lógica de los ejes tradicionales en Sudamérica – son más claras que las de Perú. Entre los principales intereses (brasileños) están: la salida física al Pacífico, la conexión con la Cuenca del Pacífico en general y APEC en específico, el acceso a los recursos naturales del país (principalmente fosfatos, cobre, plata, zinc, plomo, harina y aceite de pescado y productos agrícolas) y la importación de energía, particularmente de tipo hidroeléctrico. Probablemente por ello es que la alianza entre Perú y Brasil se caracteriza por ser bastante complicada: más allá de la asimetría inherente en esta relación, la mayor parte de los proyectos brasileños en Perú (sobre todo los relacionados a la construcción de carreteras e hidroeléctricas) son ubicados en la Amazonía, una región conocida por su bajo nivel de gobernabilidad y el alto potencial de problemas ambientales y sociales. Además, para Perú, la alianza con Brasil es dirigida principalmente desde la Cancillería: aunque los gremios empresariales no se oponen a esta relación, priorizan las relaciones comerciales (con

---

institucionalización de la Alianza del Pacífico – seduciendo a los miembros menores del Mercosur –; se suspendió el denominado proyecto Kuntur (que consistía de un gasoducto y un centro petroquímico en el sur peruano con participación de Petrobras); y hasta la actualidad no se ha avanzado en el relanzamiento del proyecto de la hidroeléctrica de Inambari, suspendido desde 2011. Esto puede ser una indicación de una política más pragmática en comparación con la gestión de Alan García que fue criticada por ser cortoplacista y “semilla de futuras discordias” (Sánchez 2010: 65). En cambio, en 2012 sí ha habido progreso en la cooperación a nivel de programas sociales, defensa y vigilancia fronteriza.

Estados Unidos, la Cuenca del Pacífico y la Unión Europea – en este orden) por sobre cualquier consideración política (Kahhat 2008: 288).

Perú, sin embargo, no cuenta con muchas alternativas en el ámbito (sub)regional. Tal como afirma Durand, la creciente influencia económica de Chile a partir de los años noventa – años en los cuales Perú se abrió indiscriminadamente a todo tipo de inversión – y el reavivamiento anti-chileno en Perú desde algunos años a raíz de la pendiente delimitación de la frontera marítima, ha obligado a reconsiderar la estrategia económica del país. En este contexto, Perú – particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores – se muestra más dispuesto que nunca a que Brasil lo elija como un socio estratégico (Durand 2009: 120). Desde una lógica similar, el eje con Brasil permite reducir la influencia económica de Estados Unidos<sup>166</sup>. Por otro lado, en los últimos años, además de recursos naturales, Perú exportó a Brasil un creciente número de productos no tradicionales, entre los cuales figuran textiles (sobre todo polos de algodón), alimentos (tales como uvas, aceitunas, mangos y espárragos) y minerales no metálicos – en 2011 este rubro sumó 25% de las exportaciones (MASS 2012). Finalmente, la alianza con Brasil aparentemente se ve respaldada por la opinión pública: según una encuesta de 2007, Brasil no sólo fue considerado el país con el que más se simpatizaron los peruanos (24%), sino también como el principal aliado de Perú (31%) (Kahhat 2008: 288). De estas cifras, se podría deducir que Brasil ejerce un grado de *soft power* sobre el país andino. Como se señaló anteriormente, esto también quedó ilustrado a nivel político cuando Brasil sirvió como ejemplo por su política social (mediante programas sociales), tanto durante la campaña electoral de 2011 como durante el gobierno de Ollanta Humala.

Entre todos los vecinos de Brasil, la relación con Perú de la última década ha sido una de las más fructíferas y sin mayores problemas en comparación con Bolivia, Paraguay, Ecuador o Argentina. En este sentido se podría afirmar que Perú en algunos momentos ha llevado a cabo una política de *bandwagoning* respecto a Brasil, aunque algunos analistas

---

<sup>166</sup> Es ilustrativo que uno de los *Wikileaks* revela que el ex embajador estadounidense en Perú, Curtis Struble, advertía en 2005 que Estados Unidos estaba inmerso en un concurso “no declarado” con Brasil por la influencia política sobre Perú. Aunque, según el embajador, en aquel año, en la mayoría de los temas Estados Unidos salió ganando, “el gobierno de Brasil [estaba] todavía muy en el juego” (La República 2011).

han considerado las óptimas relaciones con México y la adhesión a la Alianza del Pacífico como muestra de una política de equilibrio en su relación con Brasilia.

#### 4.7. RASGOS GENERALES DE LA TERCERA OLA DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y RELACIÓN CON LA TEORIZACIÓN

Destaco seis rasgos generales de la tercera ola de integración regional sudamericana, en marcha desde el año 2000:

1. Por primera vez en la historia, el sujeto de la integración regional ha sido el ámbito *sudamericano*, luego de la existencia de iniciativas panamericanas (1889-1945), latinoamericanas (años sesenta) y subregionales (el ámbito andino a partir de 1969 y el cono sur en 1991). A diferencia del ámbito latinoamericano, que fue una referencia “heterodefinida”, Sudamérica constituye un concepto geográfico claramente separable del resto del continente que cuenta además, con la excepción de las Guyanas, de mayor homogeneidad histórico-cultural. El principal promotor de este cambio paradigmático ha sido Brasil, que a partir de 1993 incluyó el término de “Sudamérica” en su discurso diplomático, aunque recién con la Cumbre de Brasilia de 2000 se establecería como su área de pertenencia (véase más adelante). Sin embargo, países como Venezuela o Argentina (por lo menos hasta 2006), siguen proyectarse en el ámbito más amplio de *América Latina*, mientras que Chile, Perú y Colombia se perfilan como países del *Pacífico* y Guyana y Surinam como naciones *caribeñas*. En este sentido, se ha hecho poco para fomentar realmente una identidad propiamente sudamericana entre los países de la subregión. Por otro lado, no se ha superado la eventual tensión entre los paradigmas “Sudamérica” y “América Latina” ante la posibilidad de incorporar a la Unasur a países latinoamericanos (sin que sean parte de Sudamérica) y luego de la fundación de la Celac en 2011 y la Alianza del Pacífico en 2012.
2. Después de 2006 – el protagonismo del chavismo en la redacción del Documento final de la llamada Comisión Estratégica de Reflexión y en la Cumbre de Cochabamba fue determinante en este sentido – la Unasur y las demás iniciativas regionales que surgieron en su seno, dan muestra del surgimiento de un nuevo tipo de integración, en

comparación con el modelo de *regionalismo abierto* de los años noventa. Este nuevo enfoque abandonó el carácter *comercialista*, propio de la década anterior, a favor de una visión más política y con mayor atención para las asimetrías estructurales en la región, el desarrollo social, el papel del Estado en la economía, la infraestructura, la seguridad energética, así como el tema de la identidad regional. De cierto modo se ha visto un retorno a la filosofía de Raúl Alfonsín, cuando este presidente argentino impulsó el Mercosur como un instrumento de integración política, antes que comercial. Entre las principales razones para este cambio de paradigma se menciona la llegada al poder de presidentes izquierdistas o nacionalistas con un discurso (neo-) desarrollista; así como el agotamiento de esquemas integradores existentes, es decir la CAN y el Mercosur.

Indudablemente que el abandono, o por lo menos la postergación, de la agenda propiamente comercial, junto con la aparición de una extensa lista de objetivos de la nueva ola integradora, ha llevado a cierta “pérdida de foco”. Aunque el nuevo regionalismo sí fue exitoso en identificar algunos de los problemas relacionados con el neoliberalismo y el regionalismo abierto que encarna, no ha logrado formular una alternativa para enfrentarlos. En lugar de ello se ha originado una politización de la integración sudamericana actual, parecida a otras etapas en la historia regional, como se explicó en el segundo capítulo.

Cabe mencionar que Sudamérica ha sido única como región en abandonar la dimensión comercial de la integración – no fue así en el caso europeo ni en la región Asia Pacífico. Por otro lado, países como Colombia, Chile, Perú e incluso Uruguay, han continuado creyendo en la importancia del comercio como forma de juntar más a los países de una región. La creación de la Alianza del Pacífico y su énfasis en el tema comercial, es una ilustración de esto. Por ello considero que los últimos años han sido parte de una etapa de transición, antes que el inicio de un nuevo consenso “post-liberal” – más aún cuando las estructuras económicas en el subcontinente han quedado intactas durante la última década.

3. Aunque la Comunidad Sudamericana de Naciones tomó el ejemplo de la estructura de los tres pilares de la Unión Europea, y en otras ocasiones se refirió al proceso de unificación europea (en el caso de la integración energética por ejemplo), en ninguna

iniciativa reciente se aspiró a una supranacionalidad. Al igual que con el Mercosur, la resistencia a la institucionalización del proyecto sudamericano se justifica con el argumento que no se quiere repetir burocracias como las de Bruselas (Sanahuja 2012: 5). En realidad, tanto Brasil como los demás países siguen anclados en la tradición *westfaliana* y no quieren amarrarse a ninguna institución o alianza que podría afectar más su soberanía<sup>167</sup>, considerando la opción intergubernamental como única forma de acercamiento entre Estados. De ello resulta la opción de tomar las decisiones por consenso, la supremacía de la legislación nacional y el papel mínimo otorgado a la secretaría de la Unasur. Además, la tradición presidencialista de la política sudamericana llevó a una “diplomacia de cumbres” con poco *input* desde la sociedad o las demás instituciones estatales. Mientras que algunos analistas esperaban que la similitud en agendas de los nuevos presidentes izquierdistas iba a resultar en mayor convergencia sobre el modelo y el contenido de integración, el nacionalismo y la naturaleza introspectiva de estos gobiernos, llevó a lo contrario. Por la falta de una mayor institucionalización del proyecto regional, sería mejor hablar de una *cooperación* entre las naciones sudamericanas, en lugar de *integración*. Los riesgos de una baja institucionalidad del regionalismo sudamericano son: el surgimiento de una brecha entre los compromisos asumidos y la implementación de estos (*implementation gap*); la (ya mencionada) politización del proceso; un temor de los miembros menores frente a los países más grandes (en el caso sudamericano, Brasil); dificultades en la construcción de una agenda de integración positiva; y mayor dependencia de las coyunturas nacionales (es decir las agendas presidenciales).

4. Actualmente, Sudamérica conoce una multitud de organismos integradores que en algunos casos se superponen, mientras que en otros se contraponen. El resultado es un *spaghetti bowl* en las palabras de Jagdish Bhagwati – aunque este autor usó el concepto en términos comerciales (Bhagwati 1995: 4). Como se ilustró en el capítulo 4.4, la Unasur comparte competencias tanto con la OEA, la Celac como el Mercosur – sobre todo ante el creciente componente político del último, siendo ello un indicio de la

---

<sup>167</sup> Un ejemplo de esta actitud fue el debate en el parlamento chileno acerca de la aprobación del Tratado Constitutivo de la Unasur en donde uno de los puntos más destacados fue que el tratado “no implicaba restringir nuestra vocación por el regionalismo abierto ni contemplaba elementos de supranacionalidad” (Gamboa 2011: 13).



tendencia hacia la ampliación (*spill-around*) en vez de profundización (*spill-over*). Hasta la actualidad no ha habido un debate en la región sobre un eventual delineamiento de competencias entre los diversos organismos existentes (al estilo del debate europeo sobre el principio de la subsidiariedad) – aunque en el mandato de la Celac sí figura el fortalecimiento de la complementariedad y la cooperación entre estos mecanismos. Por otro lado, gran parte de los países sudamericanos, más allá de la Unasur, pertenecen a varios esquemas de integración de la subregión: Venezuela al ALBA y el Mercosur; Perú y Colombia a la CAN y la Alianza del Pacífico; Ecuador y Bolivia a la CAN y el ALBA (aparte de la aspiración de ambos de incorporarse al Mercosur) y; Surinam a la Caricom y el ALBA.

5. Gran parte de los procesos de integración actuales en Sudamérica son una manifestación de un multilateralismo defensivo (Sanahuja 2012: 17) – o lo que Zhenjiang llama “crisis-driven regionalism” –, es decir un tipo de regionalismo como respuesta a amenazas externas. Iniciativas como el Consejo de Defensa Suramericano y la redacción de una doctrina de defensa disuasivo (considerado una suerte de *soft balancing* frente a países como Estados Unidos); la cooperación financiera (frente a la crisis financiera); y la IIRSA (frente a la globalización) pueden ser interpretados como reflejos defensivos de los países sudamericanos.
6. En cuanto a los méritos de la integración regional sudamericana actual, entre los ámbitos donde relativamente más progreso se ha alcanzado, se ubica la cooperación a nivel de infraestructura (IIRSA), la Unasur en su calidad de foro político *ad hoc* y algunas dimensiones de cooperación en materia de defensa y seguridad. Otros dominios, tales como la integración comercial y financiera, la interconexión energética o la proyección externa de Sudamérica en las relaciones internacionales, tuvieron algún impulso pero luego se vieron estancados. Finalmente hay temas, como el medio ambiente por ejemplo, que figuran en los tratados fundacionales de la Unasur, pero que hasta la fecha no han sido incorporado como sujeto de integración. Cuando se observa la estructura original de la Comunidad Sudamericana de Naciones, se podría concluir que sólo en el tercer pilar se ha logrado ciertas formas de cooperación. En segundo lugar, Sudamérica ha parecido alcanzar un mayor grado de autonomía a nivel internacional y en su relación con las grandes potencias del mundo, como Estados

Unidos. Esto lo demuestra, por ejemplo, el papel de la Unasur, en detrimento de la OEA. Tercero, se ha generado mayor conocimiento, y por ende más confianza entre los países de la subregión, por medio de los múltiples contactos, no sólo entre líderes políticos sino también entre burócratas de menor jerarquía, en el marco de los varios consejos de la Unasur o la IIRSA. Por último, desde algunos años ciertos países se han sentido respaldados por la región en su posición internacional, tal como fue el caso de Argentina (por el caso de Las Malvinas), Bolivia (ante la crisis entre La Paz y la Media Luna boliviana) y Ecuador (con el caso Assange).

Conforme a lo señalado en el capítulo 2.7 sobre el periodo anterior al 2000, las teorías de integración no tienen mucha relevancia en el debate sobre la integración sudamericana en la primera década del siglo XXI.

Así, por ejemplo, la premisa neofuncionalista sobre un eventual *spill-over* no se ha materializado, más que todo como consecuencia de que en ningún terreno se llevó a cabo una verdadera integración, capaz de afectar a otras políticas. De igual forma, tanto a nivel normativo como decisonal, ninguna institución supranacional ha sido creada. En términos de oferta y demanda de integración, según la teoría de Walter Mattli (véase 1.1), se podría afirmar que hasta cierto punto hubo una *oferta* integradora de parte de los presidentes en las múltiples cumbres que se han venido realizando durante los últimos años. Sin embargo, dicha “diplomacia de cumbres” se caracterizó por su extrema politización de la agenda y una sobre-institucionalización prematura, sobre todo durante el segundo gobierno de Cardoso y el primero de Lula da Silva. En estos periodos hubo, si no un liderazgo estructural por parte de Brasil, indicios de un creciente número de iniciativas acerca de la formación de un bloque sudamericano. Sin embargo, esta tendencia perdió fuerza con el énfasis puesto en el bilateralismo y la ampliación de relaciones con países centroamericanos, caribeños y africanos durante el segundo gobierno de Lula y una política exterior menos ambiciosa a partir de la presidenta Rouseff. En cambio, no hubo una *demand*a significativa desde la sociedad civil o los grupos de presión para avanzar con las iniciativas tomadas acerca de la Unasur y los otros proyectos integradores recientes. En este sentido vale recoger la teoría de Moravcsik, quien adelantó que en áreas técnico-económicas tradicionalmente existe una mayor ocurrencia de *lobbies*, por los beneficios

potenciales que conllevan este tipo de políticas. En cambio, en las áreas de “alta política”, los costos y beneficios potenciales para los grupos de intereses privados son más difusos e inciertos (Salomón 1999: 214). Como se estipuló anteriormente, desde el momento en que se estableció la Unasur se ha visto un distanciamiento de la agenda comercial en favor de temas más políticos, tales como el desarrollo, las asimetrías, seguridad y defensa y otros. Probablemente el único terreno en donde sí hubo existencia de lobbies fue la IIRSA, por tratarse de un tema más técnico con ventajas previsibles para las empresas exportadores de materias primas y las de construcción<sup>168</sup>. Para los demás temas, los esquemas integradores existentes como el Mercosur y la CAN, son los canales más conocidos para ejercer influencia desde la esfera privada, por tener un enfoque más comercial.

Tampoco desde la población se ha percibido ventajas significativas de la integración sudamericana actual, quizás con la excepción de una medida tangible como la exención de los visados para ciudadanos sudamericanos, considerada como un primer paso en la formación de una ciudadanía *sudamericana*. Asimismo, la construcción de grandes vías en el marco de la IIRSA, incluso con las reservas que se formula sobre los motivos de estos ejes, otorgó ciertas oportunidades a los pueblos aledaños – aunque dichas obras suelen ser presentadas a la ciudadanía en un contexto meramente nacional y no como parte de un marco regional sudamericano.

En cuanto a la interdependencia como precondition de la integración, tal como postula el intergubernamentalismo, en los últimos años se ha visto un aumento modesto del comercio intrarregional a nivel sudamericano (aunque a tasas más bajas que en Asia o en la Unión Europea), pero esto ha ocurrido de forma paralela a la última ola integradora en Sudamérica. Por lo tanto, el caso sudamericano parece dar una muestra más bien de una relación inversa entre interdependencia e integración.

Finalmente, una teoría que a primera vista sí parece mostrar su validez en la discusión acerca de la integración sudamericana, es la de Joseph Nye sobre las condiciones que determinarían el potencial integrador (véase 1.1). Así, Sudamérica carece de simetría entre sus países tanto a nivel de tamaño de economía como de desarrollo – la asimetría entre la

---

<sup>168</sup> Otros ámbitos capaces de despertar cierto activismo de lobby fueron el Consejo Suramericano de Defensa Suramericano (industria militar) y el Consejo de Salud (sector farmacéutico).

economía más grande de la subregión, la brasileña, y sus vecinos incluso aumentó desde 2000. En segundo lugar, Sudamérica ha visto una creciente divergencia entre los valores o visiones de sus líderes políticos acerca de, entre otros temas, la inserción económica de sus países en la economía global, el papel del Estado, la relación entre ciudadano y Estado y los métodos adecuados para combatir la pobreza y la desigualdad. Por último, está claro que en la mayoría de los países sudamericanos, siguen existiendo problemas de eficacia de los aparatos estatales para responder adecuadamente a las demandas internas.

Se puede afirmar que, si las teorías de integración existentes han mostrado sus deficiencias en explicar los procesos de integración europea, menos aún parecen ser capaces de facilitar un análisis profundo de los vaivenes de la actual ola de integración sudamericana. Uno de los elementos analizados en este trabajo ha sido la importancia de los intereses (de índole económica, política y estratégica) tanto de Brasil como de los demás países sudamericanos, que han llevado al surgimiento de las iniciativas integradoras – y a su posterior éxito, estancamiento o fracaso, según los casos. Tal como se estipuló líneas arriba, por la inexistencia de instituciones autónomas de los Estados miembros y el alto grado de politización de la actual ola de integración sudamericana, la suerte de integración sudamericana a mediano plazo será determinada más que nada por las coyunturas y los liderazgos *nacionales*. Además, sólo habrá una consolidación de las iniciativas, ahora todavía en una fase inicial, siempre en cuando respondan a los intereses nacionales de todos los países sudamericanos. En el caso opuesto, tal como pasó con las primeras dos olas de integración en la región, habrá un estancamiento o incluso una regresión en la integración. Considerando lo dicho líneas arriba sobre la percepción actual brasileña de la subregión y la divergencia persistente en ella, hay más motivos para creer que los próximos años serán caracterizados por el estancamiento.

En cuanto a las teorías sobre liderazgo regional mencionadas en el capítulo 1.2, se puede afirmar que Brasil ha asumido un liderazgo muy ambiguo en Sudamérica. Partiendo del modelo de Oran Young (véase 1.2), se podría decir que Brasil ha mostrado antes que nada un liderazgo intelectual al generar nuevas iniciativas regionales, así como un liderazgo empresarial por su papel de mediador – ambos tipos sin implicar mayores compromisos para el país-líder. Por otro lado, Brasil tampoco reúne las cinco condiciones de Schirm

sobre liderazgos regionales, entre otro por la falta de recursos (por falta real y/o por oposición interna a “gastar en Sudamérica”); la existencia de cierto rechazo a un liderazgo brasileño en la región por países como Venezuela, Estados Unidos o Argentina; o por la frecuente falta de *power over outcomes* – tal como se evidenció ante la falta de apoyo regional por las candidaturas brasileñas. Antes que un *liderazgo regional*, Brasil ha ganado protagonismo, manifiesto en las actividades de sus empresas (privadas o paraestatales), el BNDES o por su influencia política, convirtiéndolo en una *potencia regional*. Además, en términos estructurales – sin sobreestimar el potencial de Brasil –, paulatinamente se está imponiendo una lógica en las relaciones entre Brasil y el resto de Sudamérica, similar a la división clásica entre norte y sur. De cierto modo, esto coincide con la siguiente afirmación de Cardoso en 2011: “Es posible ver a Brasil como una suerte de Estados Unidos, un país grande, casi monstruoso, que tiene dificultad para ser consciente de su propio peso, y que cuando se mueve, hace ruido y pisa fuerte” (Sotero 2012: 113).

#### 4.8. PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y EL ROL BRASILEÑO: PROYECCIÓN HACIA EL 2020

*“Por más que usted trabaje en un proyecto de integración,  
en algunos momentos usted tiene que  
tomar en cuenta la situación de su Estado nacional.”*  
(Lula da Silva en 2008)

(Lechini y Giaccaglia 2010: 70)

Desde el año 2000, momento en el cual la integración sudamericana se convirtió en una nueva prioridad de la agenda internacional brasileña, la percepción en Brasil de sus vecinos ha sufrido cambios por múltiples razones. En primer lugar, en varias ocasiones los intereses de empresas brasileñas se han visto perjudicados en la subregión. Ello ocurrió con mayor frecuencia en los países con presidentes de tendencia nacionalista, quienes solían ver la internacionalización de las actividades de empresas brasileñas – en muchos casos en los sectores “sensibles” de los recursos naturales y la energía – junto con los llamados desde Brasilia a liderar Sudamérica, como indicios de un creciente imperialismo brasileño. Sin duda el caso más emblemático fue la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia en

2007, perjudicando al gigante brasileño Petrobras. También en Bolivia se decidió en 2011 suspender la construcción de una ruta entre Villa Tunari y San Ignacio de Mojos a través del Tipnis (Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré), tras gran resistencia de grupos indígenas del departamento de Beni. Esta obra estaba a cargo de la empresa brasileña OAS y con financiamiento del BNDES (Actis 2012: 13). Del mismo modo hubo problemas con Paraguay (luego de que el gobierno de Lugo presionó por la renegociación del Tratado de Itaipú); Perú (donde se suspendió el proyecto de Inambari y como consecuencia de la modificación de la ley de las regalías mineras); Argentina (a raíz del creciente proteccionismo como parte del proyecto de reindustrialización y las nuevas exigencias de capital que dispuso el Banco Central argentino) y; Ecuador (en el caso de la construcción de la hidroeléctrica de San Francisco a cargo de Odebrecht). De forma ilustrativa, el canciller brasileño Amorim afirmó lo siguiente a raíz del conflicto con el gobierno ecuatoriano: “I hope that all those countries have many other sources of credit and foreign earnings to continue to make progress... They cannot continue to threaten Brazil like a colonial power that wants to exploit them. We follow the rules of the international market and if they don’t think those rules are good, they can start a discussion” (Malamud 2011c: 14). Todos estos incidentes llevaron a la impresión en Brasil de que el resto de Sudamérica consistía de países no sólo inestables, sino también poco fiables, incapaces de garantizar la seguridad jurídica.

En segundo lugar, y tal como se señaló anteriormente, Brasil no recibió apoyo de sus vecinos en su proyección mundial. Esto quedó claro con la negativa de los países vecinos a apoyar a diversos candidatos brasileños para puestos de dirección en instituciones internacionales (el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio<sup>169</sup>) y a suscribir la añeja ambición brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. De la misma forma algunas iniciativas brasileñas, como por ejemplo la campaña para promover los biocombustibles, recibieron duras críticas

---

<sup>169</sup> (Nota post-finalización de la tesis) En mayo 2013, el candidato brasileño Roberto Azevêdo, embajador de profesión, fue elegido para dirigir la Organización Mundial del Comercio tras imponerse al mexicano Herminio Blanco, conocido como el principal arquitecto del TLCAN. Mientras que el brasileño fue apoyado por los BRICS, la mayoría de países africanos y sudamericanos (con la excepción de Colombia y Paraguay), el mexicano fue respaldado por los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

en la subregión, entre otros desde Caracas. Finalmente, el establecimiento de la Alianza del Pacífico significó un desafío para Brasilia, no tanto por excluir a Brasil, sino por incluir al mayor competidor para el liderazgo regional, México – cuestionando así el paradigma “sudamericano” – y por su orientación hacia Asia Pacífico, y en menor medida, Estados Unidos.

En tercer lugar, aunque las exportaciones de Brasil hacia Sudamérica en términos relativos se han estabilizado alrededor del 20%, la importancia de Sudamérica como receptor de inversiones brasileñas ha disminuido: cuando al inicio del siglo XXI los vecinos sudamericanos absorbían aproximadamente 50% del total de inversiones brasileñas en el exterior, esta cifra se había reducido al 20,5% en el año 2008 (Veiga y Rios 2011: 9). Por otro lado, el proyecto estadounidense del ALCA quedó sepultado en 2005, por lo que uno de los principales motivos brasileños para liderar un bloque sudamericano desapareció.

En cuarto lugar, los éxitos brasileños a nivel mundial de la última década – tales como el reconocimiento como actor global emergente por la Unión Europea y los miembros del G8 (desde el año 2008 ampliado al G20 *financiero*, incluyendo a Brasil); el papel crucial brasileño en las discusiones acerca del comercio global y el cambio climático; y la celebración de las cumbres BRIC(S) (a partir de 2009) – han llevado a la visión de que Brasil “puede ir solo”, es decir que ya no necesita de la subregión como eventual plataforma en su proyección mundial. Malamud expresa esta idea de la siguiente manera: “By playing a regional card to achieve global aims, Brazil has ended up in an unexpected situation: while its regional leadership has grown on paper, in practice it has met growing resistance. Yet the country has gained increasingly global recognition” (Malamud 2011c: 19). Además, la proyección mundial y una política activa de orientación sur-sur bajo el gobierno Lula hicieron que los intereses del país se diversificaron a nivel geográfico, relativizando de cierta forma la importancia de Sudamérica para Brasil (Veiga y Rios 2011: 16).

Por último, la política sudamericana de Brasil parece tocar los límites de la autonomía, vector principal de la política exterior brasileña. Mientras que algunos afirman que Brasilia buscó aproximarse a Sudamérica como una forma de evitar una mayor profundización de las instituciones mercosurianas, actualmente se está viendo lo mismo con el proyecto

sudamericano. Como se mencionó líneas arriba, la aversión en Brasilia a compartir soberanía mediante una institucionalización del multilateralismo sudamericana o de invertir más recursos en un liderazgo regional, resultaron tensiones con los demás países de la subregión.

La combinación de estos factores ha originado que actualmente la integración sudamericana haya perdido parte de su importancia para la agenda exterior brasileña. Aunque continúa la retórica acerca de la unidad sudamericana, desde el segundo gobierno de Lula da Silva se vio un creciente movimiento hacia el bilateralismo en las relaciones con los vecinos (particularmente Argentina, Perú y Venezuela), en un intento de preservar una política sudamericana activa (Lima 2008a: 110). También el mayor acercamiento a Estados Unidos (por ejemplo en el caso de los biocombustibles); el resurgimiento del paradigma *latinoamericano* por medio de iniciativas como la Celac y una profundización de las relaciones diplomáticas con países caribeños y centroamericanos; así como el creciente protagonismo brasileño en África, pueden ser interpretado como reacciones de Brasil frente a las dificultades que ha encontrado en el ámbito sudamericano.

Con la llegada al poder de Dilma Rousseff (y su canciller Antonio Patriota) en 2011 se ha visto una política exterior brasileña más pragmática y de perfil más bajo, donde el papel de Itamaraty – y en especial la tendencia *autonomista* – ha vuelto a ganar influencia en detrimento de un sector *progresista*, partidario de mayor solidaridad con los vecinos, y del papel del presidente en la formulación de la agenda exterior. También a nivel de contenido se podría afirmar que la política exterior de Brasil se ha “normalizado” con el énfasis puesto en el desarrollo, la autonomía y la relación con Washington. Aunque el nuevo gobierno había anunciado el mantenimiento de las estrategias de política exterior del gobierno de Lula – incluyendo la integración regional –, los últimos tres años parecen indicar un mayor enfoque en la proyección global del país (en otras palabras ha vuelto a dominar el universalismo). En este sentido se podría comparar la coyuntura actual con los años diez o la década de los setenta, cuando también se vio una estrategia de “búsqueda de grandeza” mediante, respectivamente, la creación de una flota oceánica para dominar el Atlántico Sur y el desarrollo de un arma nuclear. Obviamente que la administración de Rousseff continuará con los avances logrados en el campo de la integración sudamericana,



aunque no con el vigor característico de Lula. Del mismo modo, la táctica de “paciencia estratégica” frente a países como Argentina, Bolivia o Perú probablemente seguirá en pie, si bien el mayor énfasis en el desarrollo como fin de la política exterior hará que probablemente el actual gobierno tenga menos paciencia que su precesor. Así, aunque la integración regional pueda perder prioridad, al igual que con el Mercosur, su defensa quedará como política de Estado, como principal área de pertenencia del país y, junto con otras alianzas en el mundo, como un *medio* importante – y no un *fin* – para alcanzar sus objetivos de política exterior. Incluso en el caso de que la oposición (del Partido de la Social Democracia Brasileña) llegue al poder luego de las elecciones de octubre 2014, no se prevé una revisión de esta política.

Disminuida la importancia de la integración regional a nivel sudamericano, está claro que la subregión continuará teniendo relevancia para Brasil por varios motivos. Primero Brasil tiene gran interés en que su entorno sea estable y “tranquilo”. De allí la siguiente afirmación de Andrés Malamud: “The main goal is no longer to integrate South America into a regional bloc with a single voice but to limit damages that could spill over its borders or stain its regional image as regional pacifier. [...] The name of the game is to keep quiet rather than lead the neighborhood, since preventing trouble in its backyard seems to be a necessary condition for Brazil to consolidate its global gains” (Malamud 2011c: 19-20). Sudamérica además tiene su importancia a nivel económico, tanto como mercado para las manufacturas de Brasil – sobre todo en un contexto de *primarización* de la economía brasileña y ante la creciente competencia desde China – como fuente de energía y recursos naturales. En tercer lugar, la subregión continuará sirviendo un papel como área para ejercer influencia y autonomía frente al papel histórico que ha tenido Estados Unidos. Finalmente, la creciente interdependencia, no sólo en términos comerciales sino también del medio ambiente, el crimen organizado o la migración, harán indispensable una mayor coordinación entre Brasil y los vecinos.

El cambio de percepción en la elite política brasileña, sumada a una opinión pública no sólo crítica acerca del uso de recursos brasileños en la construcción de un proyecto regional, sino también escéptica sobre la necesidad de los vecinos para la realización de las ambiciones globales de Brasil, indudablemente complicarán una profundización de la

integración sudamericana en el futuro. Aún más en el contexto de crecientes expectativas en los vecinos sobre eventuales compromisos brasileños – tanto en términos materiales como a nivel de soberanía – este factor se ha convertido en el mayor desafío del regionalismo sudamericano actual. Aparte de ello, se puede mencionar a dos otros motivos que complicarán la integración sudamericana para el futuro.

Por un lado prima aún en la región – al igual que en el resto del mundo, con la excepción de la Unión Europea en ciertos terrenos – una tradición política, centrada en la soberanía *westfaliana*, en detrimento de cualquier profundización de la integración sudamericana, más allá de la retórica. Queda claro que esta tendencia sólo se fortalecerá con la continuidad en el poder de gobiernos “refundadores”, caracterizados por su carácter introspectivo y la politización y subordinación de sus políticas externas a los objetivos de la política doméstica (Veiga y Rios 2011: 18). La falta de una institucionalidad supranacional además determina que la suerte de integración sudamericana en el futuro dependerá altamente de las coyunturas nacionales y electorales en cada uno de los países miembros.

Por otro lado, y aunque su influencia en la región pareciera disminuida, la hegemonía de Estados Unidos sobre la región continuará durante los próximos años, y por lo tanto quedará como un importante desafío para cualquier proyecto regionalista sudamericano. Aunque está en el interés de Washington mantener buenos oficios con Brasilia, de ninguna forma aceptará una subregión sudamericana autónoma bajo el liderazgo de Brasil. Además, y tal como se mencionó anteriormente, después del fracaso del ALCA, Washington firmó una serie de tratados de libre comercio con países de la región, dificultando la integración regional, sobre todo en su aspecto comercial. Ante esta realidad, paulatinamente se está viendo una división entre dos bloques en Sudamérica: uno en las costas del Pacífico (menos Ecuador) con economías abiertas, tratados de libre comercio con las economías del norte y crecientemente orientadas hacia los mercados de Asia Pacífico; y otro en el vertiente atlántico (los miembros del Mercosur más Bolivia y Ecuador) donde rige un régimen económico más proteccionista y con mayor regulación estatal. En la medida en que la Alianza del Pacífico se consolide en los próximos años, no sólo desafiará al paradigma sudamericano (por la inclusión de México y probablemente en el futuro algunos países centroamericanos), sino también a un eventual liderazgo brasileño en la subregión. De

cierta forma, la división de América Latina entre Sudamérica y América Central/Caribe, propia de la primera década del siglo XXI, podría ser reemplazada en la próxima década por un regreso a la división histórica Pacífico/Atlántico.

En lugar de una mayor profundización del proyecto integrador sudamericano queda abierta la posibilidad de apostar a otras iniciativas menos ambiciosas y probablemente más realistas, dado el contexto actual de divergencia. En este sentido vale mencionar al planteamiento del diplomático brasileño Rubens Ricupero sobre la necesidad de un “repliegue estratégico” en la integración regional, basándose en tres tipos de actitud: *realismo*, reconociendo la existencia de distintas maneras de concebir la integración en la economía globalizada; *selectividad*, omitiendo los tipos más ambiciosos de integración, incluida la aspiración a la supranacionalidad; y *flexibilidad*, en detrimento de normas (e instituciones) demasiado rígidas (Ricupero 2009: 15). Como aplicaciones de este repliegue se podría pensar en las siguientes cinco medidas:

- En vez de tomar a la Unión Europea como modelo de integración, urge prestar más atención a otro esquema integrador, la Asean – la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, creada en 1967. Este organismo, caracterizado por su estructura poco institucionalizada, ha permitido una mayor cooperación entre los diez miembros de esta región asiática para temas comerciales, de desarrollo, inversiones, medio ambiente, energía, entre otros. Continuar con iniciativas como IIRSA, iniciativas de fomento de confianza entre instituciones armadas y planteamiento de mayor cooperación ante el cambio de clima y medio ambiente, es decir lo que se entienda como integración selectiva.
- Reincorporar el tema del comercio en la agenda integradora sudamericana, sin volver al enfoque meramente *comercialista* propia de los años noventa, junto con un número limitado de otros temas tratados durante los últimos años.
- Aplicar el principio de subsidiariedad<sup>170</sup>, una premisa muy importante durante las discusiones acerca de la redacción de una constitución para la Unión Europea, para

---

<sup>170</sup> El Artículo I-11, 3 del Tratado de la Unión Europea estipula lo siguiente sobre el principio de subsidiariedad: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados

el contexto sudamericano. Partiendo de esta base se tendría que determinar cuál es el nivel adecuado para cada una de las políticas: el nivel local (municipios, provincias, departamentos, Estados); nacional; subregional (sea según los niveles existentes antes del 2000, como la CAN o el Mercosur, o a nivel sudamericano); regional (América Latina); o hemisférico (es decir, con la inclusión de Estados Unidos y Canadá). De esta forma no sólo se podría reducir el número de instancias regionales creadas durante los últimos años, sino también delimitar (o en ciertos casos desdoblar) las funciones de cada una de ellas.

- Estimular iniciativas de cooperación regional no estatal, como parte de la denominada para-diplomacia<sup>171</sup>. Para el ámbito sudamericano se podría mencionar a la cooperación a nivel de entidades sub-nacionales en la Triple Frontera, entre las zonas fronterizas de Chile y Argentina, entre Acre (Brasil), Madre de Dios (Perú) y Pando (Bolivia); entre otras, la Zicosur (véase nota 150) y la Red de Ciudades Sudamericanas<sup>172</sup>.
- En lo que concierne la imagen de Brasil en América del Sur, ésta podría ser mejorada mediante un monitoreo más adecuado de las actividades de sus empresas (tanto privadas como estatales) en los países vecinos. Esta afirmación tiene aún mayor validez en los casos donde estas actividades empresariales traen potenciales daños medioambientales o etnoculturales, ante una capacidad estatal mucha menor en la mayoría de los países vecinos. Además urge el diseño de una estrategia nacional coherente para América del Sur a largo plazo, capaz de generar un consenso interno en Brasil sobre el papel que el país debería cumplir en la subregión.

---

miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (Unión Europea 2010).

<sup>171</sup> La paradiplomacia se define como “el involucramiento de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades extranjeras públicas o privadas, con el propósito de promover temas socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias institucionales” (Vigevani y Figueiredo 2010: 180).

<sup>172</sup> La Red de Ciudades Sudamericanas fue establecida en noviembre 2012 en Bogotá y está constituida por las 12 capitales sudamericanas (Asunción, Buenos Aires, Bogotá, Brasilia, Caracas, Georgetown, La Paz, Lima, Montevideo, Paramaribo, Quito y Santiago de Chile), más Rio de Janeiro, Sao Paulo y México DF como ciudades invitadas.

## CONCLUSIONES GENERALES

- Luego de una larga historia mayormente caracterizada por la indiferencia frente a sus vecinos (con la excepción de los países de la cuenca del Río de la Plata), a partir de los años noventa Brasil tomó la iniciativa en buscar mayor integración con el resto de Sudamérica. Entre las principales razones para este cambio se encuentran las siguientes: contrarrestar la hegemonía estadounidense en la región, manifestada en el proyecto del ALCA y el Plan Colombia; formalizar la exclusión de México, desde luego el principal competidor de Brasil para liderar la región, después de que este país se había incorporado al área norteamericana en 1994; balancear a Argentina, país con el cual Brasil tuvo problemas en el marco del Mercosur a partir del final de los años noventa y; reemplazar al “rótulo” de América Latina, asociada con los problemas económicos de los años ochenta e inicios de noventa. Además, en términos más generales, Brasilia consideró a Sudamérica como una potencial plataforma (“hub”) en su proyección como potencia hacia el resto del mundo y en la estrategia de internacionalización de sus principales empresas. Entre las iniciativas promulgadas por Brasil están: la organización de la primera Cumbre Sudamericana en 2000; la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana o IIRSA (2000); la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) y el Consejo de Defensa Suramericano (2008).
- En una segunda etapa que inicia con la Cumbre de Cochabamba de 2006, Venezuela obtiene mayor protagonismo en la región con un perfil más radical que Brasil y un discurso desafiante hacia la hegemonía estadounidense, el paradigma neoliberal y el modelo de “regionalismo abierto”. Bajo esta influencia bolivariana la Comunidad Sudamericana de Naciones se transforma en Unión de Naciones Suramericanas o Unasur (2007), con la cual la integración comercial queda excluida de la agenda regional sudamericana. Sin embargo, Brasil logra neutralizar las principales iniciativas anti-sistémicas de los países bolivarianos, entre otras: las propuestas de crear una contraparte de la OTAN para América Latina (OTAS), de lanzar una moneda única (mediante el Banco del Sur) o de establecer un cartel entre los productores de gas (Oppegasur). Esto resultó positivo para la integración de países

como Colombia, Chile o Perú en la Unasur, así como para las buenas relaciones con Washington.

- Luego de un enfoque *multilateral* hacia la subregión, que primó durante gran parte del segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) y el primer gobierno de Lula da Silva (2003-2006), a partir del segundo gobierno de Lula (2007-2010) empezó a dominar una política regional a partir de las relaciones *bilaterales* con los vecinos – una tendencia que aún se vio fortalecida luego de la llegada a la presidencia de Dilma Rousseff. Esta dinámica se explica por las continuas divergencias en el seno de la Unasur acerca de temas fundamentales como la importancia del comercio en la agenda regional, el papel del Estado en las economías nacionales y la posición frente a la hegemonía estadounidense. Además, la llegada al poder de presidentes izquierdistas y/o nacionalistas en varios países de la región generó fricciones con Brasil, sobre todo ante la creciente presencia de empresas brasileñas en la explotación de recursos naturales y energéticos en el resto de la región. Por último, el creciente protagonismo de Brasil en el sistema internacional y el reconocimiento explícito como potencia a nivel mundial, entre otros por Estados Unidos y la Unión Europea, relegó a un segundo plano la integración sudamericana como plataforma para perfilarse en el mundo. Si bien Sudamérica sigue siendo el área de pertenencia geográfica de Brasil con una importancia sobre todo en términos comerciales y en temas de seguridad, el (re-) acercamiento a Estados Unidos, el resurgimiento del paradigma de “América Latina” y el protagonismo brasileño en regiones como el Caribe, Centroamérica, África y, en menor medida, el Medio Oriente, podrían ser indicios de que la integración sudamericana ya no es prioritaria para Brasilia.
- A pesar de la creciente importancia de Sudamérica en la política exterior brasileña ha faltado un consenso interno en Brasil sobre el papel que el país debería cumplir a nivel regional. Mientras que durante los años ochenta se logró armar una amplia coalición acerca de la política regional de Brasil, este consenso se erosionó a partir del final de los años noventa. Actualmente existe una heterogeneidad de actores en el debate regional, cada uno con sus intereses específicos, entre los cuales destacan: el gobierno brasileño, el Partido de los Trabajadores, Itamaraty, ciertas empresas

paraestatales, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, la industria paulista y entidades sub-nacionales (sobre todo los estados en el oeste y sur del país). La variedad de intereses que defiende cada uno de estos actores contribuyó a la divergencia y obstaculizó la definición de una determinada política regional.

- Durante la última década, y a pesar de cierta retórica, Brasil quedó fiel a su principio histórico de *autonomía*, evitando constantemente una mayor institucionalización o profundización de sus compromisos con la región. Además, ante sus propios problemas socioeconómicos y una opinión pública muy orientada hacia los asuntos internos del país, Brasil fue reluctante frente a una eventual financiación de la reducción de las asimetrías existentes en la región. Esta posición, en combinación con un creciente superávit comercial de Brasil en la región, la persistencia de ciertas barreras no arancelarias en sus prácticas comerciales y la internacionalización de las actividades de empresas cariocas (entre otros en el sensible sector de los recursos naturales y energéticos) llevó a un deterioro de la imagen del país en gran parte de la subregión. Por otro lado, la primacía de la soberanía westfaliana en la política exterior brasileña originó una suerte de “huida hacia adelante”: mientras que la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones/Unasur tenía como uno de sus objetivos evitar mayores compromisos en el marco del Mercosur, las crecientes movidas a perfilar a Brasil en el ámbito *latinoamericano-caribeño*, mediante la CELAC y una profundización de las relaciones políticas y comerciales con países caribeños y centroamericanos, aparentemente sirven un mismo fin.
- Venezuela, México (apoyado por Estados Unidos) y en menor medida Argentina, se han presentado como los principales desafíos al proyecto sudamericano de Brasil. Además, varios países sudamericanos han mostrado formas de *balanceo* hacia Brasil: países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay (durante el gobierno de Lugo) y, en menor medida, Surinam y Guyana, hacia Venezuela; Colombia, Chile y Perú mediante la formación de la Alianza del Pacífico y la profundización de sus relaciones con México y Estados Unidos; y Venezuela hacia Rusia y otros países del denominado “eje revisionista”. En cambio, pocos países se han inclinado hacia una política de *bandwagoning* en su relación con Brasil: en cierto grado Perú

- (durante el gobierno de Toledo y los primeros años de García); Chile (durante el gobierno de Bachelet) y pequeños países como Uruguay o Guyana.
- Si las diferentes teorías de integración han mostrado sus deficiencias en explicar los procesos de integración europea, menos aún parecen ser capaces de facilitar un análisis profundo de los vaivenes de la actual ola de integración sudamericana. Uno de los elementos analizados en este trabajo ha sido la importancia de los intereses (de índole económica, política y estratégica) tanto de Brasil como de los demás países sudamericanos, que llevaron al surgimiento de las iniciativas integradoras – y a su posterior éxito, estancamiento o fracaso, según los casos. Por la inexistencia de instituciones autónomas de los Estados miembros y el alto grado de politización de la actual ola de integración sudamericana, la suerte de la integración sudamericana a mediano plazo será determinada más que nada por las coyunturas y los liderazgos *nacionales*. Además, sólo habrá una consolidación de las iniciativas, ahora todavía en una fase inicial, siempre en cuando respondan a los intereses nacionales de todos los países sudamericanos. En el caso opuesto, tal como pasó con las primeras dos olas de integración en la región, habrá un estancamiento o incluso una regresión en la integración sudamericana.
  - Partiendo del modelo de Oran Young, se podría afirmar que Brasil ha mostrado un liderazgo intelectual al generar nuevas iniciativas regionales, así como un liderazgo empresarial por su papel de mediador – ambos tipos sin implicar mayores compromisos para el país-líder. Sin embargo, Brasil no reúne todas las condiciones para poder hablar de un líder regional. Si bien es cierto que el país cuenta con un peso comercial y económico, una capacidad de mediar en ciertos conflictos de la región y un grado de *soft power* – mayormente el resultado del carisma presidencial (tanto de FHC como de Lula) y del éxito de su modelo económico – no dispone de los suficientes recursos para perfilarse como cabeza de la región (por falta real y/o por oposición interna a “gastar en Sudamérica”) y además, como mencionado líneas arriba, tiene que enfrentar una oposición a su eventual liderazgo desde Caracas, Washington y, en menor medida, México y Buenos Aires. Antes que un liderazgo regional, Brasil ha ganado protagonismo, expresado en las actividades de sus empresas (privadas o paraestatales), el BNDES o por su influencia política,



convirtiéndolo en una *potencia regional*. Además, en términos estructurales – sin sobreestimar el potencial de Brasil –, paulatinamente se está imponiendo una lógica en las relaciones entre Brasil y el resto de Sudamérica, similar a la división clásica entre centro y periferia.



## BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, Marcelo  
1993 *Brazil-US Economic Relations and the Enterprise for the Americas Initiative. Texto para Discussão N°296*. Rio de Janeiro: Pontificia Universidad Católica de Rio Janeiro (Departamento de Economía).
- ABREU, Sergio  
2008 *The South American Defense Council Initiative*. Montevideo: Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales.
- ACOSTA, Jaime  
2008 “El factor energético en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR”. En SCHÜTT, Kurt-Peter, CARUCCI, Flavio (coordinadores). *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 37-66.
- ACTIS, Esteban  
2012 “Entre el desarrollo y la solidaridad. La expansión del capital brasileño y sus consecuencias para la política exterior sudamericana de Brasil (2003-2011)”. *Boletim Meridiano*. Brasilia, volumen 13, número 131, pp. 10-15.
- ADRIANZÉN, Alberto  
2012 “Estados Unidos y Unasur”. *La Primera*. Lima, 2 de diciembre, p. 13.
- AGENCIA EFE  
2012a “Brasil necesitará otras tres Itaipú para atender su demanda energética”. *Infobae América*. Buenos Aires, 4 de enero. Consulta: 18 de abril 2012. <<http://america.infobae.com/notas/41471-Brasil-necesitar-otras-tres-Itaip-para-atender-su-demanda-energtica>>
- AGENCIA EFE  
2012b “Unasur recomienda crear ente contra el crimen organizado”. *Infobae América*. Buenos Aires, 4 de mayo. Consulta: 9 de julio 2012. <<http://america.infobae.com/notas/49791-Unasur-creara-un-organismo-regional-para-luchar-contra-el-crimen-organizado>>
- AGUIRRE, Consuelo  
2010 “¿Por qué el gobierno de Ecuador perdonó a Odebrecht?” *América Economía*. Lima, 8 de setiembre 2010. Consulta: 24 de agosto 2012. <<http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/por-que-el-gobierno-de-ecuador-perdono-la-brasilena-odebrecht>>

- ALADI  
1980 *Tratado de Montevideo*. Montevideo: Aladi. Consulta: 5 de setiembre.  
<<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>>
- ALBARRACÍN, Juan  
2011 *Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica*. Cali: Universidad Icesi.
- ALCALDE, Javier  
1989 *Economía política internacional. Tendencias y actores*. Lima: Universidad del Pacífico.
- ALCALDE, Javier  
2009 *La pugna por un Nuevo Orden Internacional*. Lima: PUCP.
- ALCALDE, Javier  
2010 *El cambio de orden internacional y las perspectivas de un orden sudamericano. Cuaderno de trabajo N°9*. Lima: PUCP.
- ALCALDE, Javier  
2011 *El difícil avance de Brasil hacia una hegemonía sudamericana*. Lima: PUCP.
- ALCOCER, Gisela  
2010 “Retoman construcción de edificio de Parlasur”. *Los Tiempos*. Cochabamba, 16 de junio. Consulta: 30 de mayo 2012.  
<[http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20100616/retoman-construccion-de-edificio-de-parlasur\\_75739\\_141471.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20100616/retoman-construccion-de-edificio-de-parlasur_75739_141471.html)>
- ALDA, Sonia  
2010 “Estado de defensa en Suramérica: el renovado interés por la defensa y la priorización de la modernización del equipamiento militar en Suramérica”. En SEPULVEDA, Isidro (compilador). *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 23-32.
- ALDEN, Chris y VIEIRA, Marco  
2007 “La nueva diplomacia del sur: Brasil, Sudáfrica, India y el trilateralismo”. En TOKATLIAN, Juan (compilador). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 137-168.

## ALIANZA DEL PACÍFICO

2011 *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. Lima: Alianza del Pacífico. Consulta: 27 de agosto 2012.

<http://embamex.sre.gob.mx/guatemala/images/stories/PDFs/DeclaracionPresidencialAlianzaPacifico.pdf>

ALTMANN, Josette

2010 “El ALBA. De alternativa de integración a alianza política e ideológica”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. México DF, volumen 10, número 3, pp. 32-38.

AMAYO ZEVALLOS, Enrique

1993 “Da amazônia ao Pacífico cruzando os Andes”. *Estudos Avançados*. Sao Paulo, volumen 17, número 7, pp. 117-152.

AMORIM, Celso

2010 “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia, volumen 53, número especial, pp. 214-240.

AMORIM, Celso

2011 “Reflections on Brazil’s global rise”. *Americas Quarterly*. New York, volumen 5, número 2, pp. 50-55.

ANDINA

2011 “Ministros de UNASUR acuerdan crear primera agencia aeroespacial sudamericana”. *Andina* (Agencia Peruana de Noticias). Lima, 11 de noviembre. Consulta: 9 de julio 2012.

<http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ministros-unasur-acuerdan-crear-primera-agencia-aeroespacial-sudamericana-ampliacion-386158.aspx>

ANDINA

2012 “Perú es la mayor opción de Brasil para acceder hacia el Asia Pacífico”. *Andina* (Agencia Peruana de Noticias). Lima, 8 de enero. Consulta: 17 de abril 2012.

<http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-peru-es-mejor-opcion-brasil-para-acceder-hacia-asia-pacifico-394231.aspx>

ANZELINI, Luciano

2004 *Las percepciones argentino-brasileñas en el siglo XX: el intrincado camino hacia una “cultura de amistad*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales.

ARRUDA, Marcos

2008 “Banco del sur – riesgos de volverse un proyecto tecnócrata”. *Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo*. Bruselas, 21 de mayo. Consulta: 16 de agosto 2012.  
<<http://cadtm.org/banco-del-sur-riesgos-de-volverse>>

ARTIGAS, Álvaro (coordinador)

2006 *La integración regional y comercial en América del Sur*. Paris: Notre Europe. Estudios e Investigaciones. Número 54.

BACARIA, Jordi

2010 “Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur”. En CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (editores). *Una región en construcción. Unasur y la integración de América del Sur*. Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 245-272.

BANCO CENTRAL DO BRASIL

2012 *Capitais Brasileiros no Exterior: 2007 a 2011*. Brasilia: Banco Central do Brasil. Consulta: 17 de abril 2012.  
<<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/ResultadoCBE2011.asp?idpai=CBE>>

BANCO DEL SUR

2007a *Declaración de Quito*. Quito: Banco del Sur. Consulta: 16 de agosto 2012.  
<[http://www.choike.org/documentos/declaracion\\_quito.pdf](http://www.choike.org/documentos/declaracion_quito.pdf)>

BANCO DEL SUR

2007b *Acta Fundacional del Banco del Sur*. Buenos Aires: Banco del Sur. Consulta: 16 de agosto de 2012.  
[http://www.choike.org/documentos/Acta\\_fundacion\\_bco\\_del\\_sur.pdf](http://www.choike.org/documentos/Acta_fundacion_bco_del_sur.pdf)

BARON, Ana

2012 “La OEA inicia su misión en Paraguay y analiza sanciones”. *Clarín*. Buenos Aires, 2 de julio. Consulta: 12 de diciembre 2012.  
<[http://www.clarin.com/mundo/OEA-mision-Paraguay-analiza-sanciones\\_0\\_729527094.html](http://www.clarin.com/mundo/OEA-mision-Paraguay-analiza-sanciones_0_729527094.html)>

- BARTESAGHI, Lucía (coordinadora)  
2006 *Integración de Infraestructura Regional Sudamericana. Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos.* Montevideo: Programa Uruguay sustentable Redes.
- BELEVAN-McBRIDE, Harry  
2003 “La concertación política del Grupo de Río: ¿Del Estado-Nación al Estado-Región?” *Política Internacional*. Lima, número 72, pp.11-22.
- BERGSTEN, Fred  
1997 “Open regionalism”. *The World Economy*. Volumen 20, número 5, pp. 545-565.
- BERNAL-MEZA, Raúl  
2008 “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia, volumen 51, número 2, pp. 154-178.
- BERTAZZO, Juliana  
2011 *A segurança regional e o papel do Brasil na América do sul. Working Paper número 29.* Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- BETANCOURT, José  
2003 “La política exterior de Brasil: desarrollo histórico, perspectivas y desafíos”. *Política Internacional*. Lima, número 74, pp.14-30.
- BETHELL, Leslie  
2010 *Brazil as a regional power in Latin America or South America?* Policy Briefing número 13. Johannesburg: South African Institute for International Affairs.
- BHAGWATI, Jagdish  
1995 *US Trade Policy: the Infatuation with FTAs. Discussion Paper Series número 726.* New York: Columbia University – Department of Economics.
- BIATO, Marcel Fortuna  
2012 “Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*. Barcelona, número 97-98, pp. 117-133.

- BISWARO, Joram  
2011 *The Quest for Regional Integration in Africa, Latin America and Beyond in the Twenty First Century: Experience, Progress and Prospects. Rhetoric versus Reality.* Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- BIZZOZERO, Lincoln  
2006 *La contribución de los intelectuales en la construcción de una identidad sudamericana.* Porto Alegre: CEDEP.
- BIZZOZERO, Lincoln  
2011 “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada”. *Revista Brasileira de Política Internacional.* Brasilia, número 54, pp. 29-43.
- BODEMER, Klaus  
2010 “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?” En CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (editores). *Una región en construcción. Unasur y la integración de América del Sur.* Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 179-205.
- BOERSNER, Demetrio  
2012 “Un “parao” a Brasil”. *Analítica.* Caracas, 12 de junio 2012. Consulta: 26 de agosto 2012.  
<<http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/5382828.asp>>
- BORDA, Sandra  
2012 *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – Unasur.* Buenos Aires: CRIES.
- BORGES, Fábio  
2010 *The relations between Brazil and the Amazon Basin countries in the Fernando Henrique Cardoso and Lula governments (1995-2006): open regionalism and “consensual hegemony”?* Working Paper. Toronto: LASA.
- BOUZAS, Roberto, DA MOTTA VEIGA, Pedro y RÍOS, Sandra  
2008 “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. En LAGOS, Ricardo (compilador). *América Latina ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp. 319-345.

- BRAUDEL, Fernand  
1948 “Le livre de Luis Alberto Sanchez. Y a-t-il une Amérique latine?” *Cahier des Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. Paris, número 4, pp. 467-471.
- BRICEÑO, José  
2010 “La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 228, pp. 44-59.
- BRUCKMANN, Mónica  
2011 *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BURGES, Sean  
2008 “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. *International Relations*. Volumen 22, número 1, pp.65-84.
- BURGES, Sean  
2009 *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Gainesville: University Press of Florida.
- BURNS, Bradford  
1993 *A history of Brazil*. New York: Columbia University Press.
- BUSHNELL, David  
2007 “Simón Bolívar y Estados Unidos. Un estudio en ambivalencia”. *Air and Space Power Journal en español*. Maxwell, segundo trimestre, pp. 23-28. Consulta: 2 de february 2012.  
<<http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-s/2007/2tri07/bushnell.html>>
- CABALLERO, Sergio  
2011a *Mercosur 2003-2010. De la redefinición a la incertidumbre*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica,



CABALLERO, Sergio

2011b “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia, número 54, pp. 158-172.

CAETANO, Gerardo

2009 “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 219, pp.157-172.

CAETANO, Gerardo (coordinador)

2011 *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR,

CALDERON, Emilse

2010 *Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano: ¿liderazgo de la cooperación o gestión pragmática del disenso? Jornadas de Relaciones internacionales*. Buenos Aires: FLACSO.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA

2012 *Mecanismo de diálogo y concertación de TUXTLA*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Consulta: 15 de diciembre 2012.  
<<http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/tuxtla>>

CARDONA, Diego

2005 “¿Tiene futuro la comunidad de naciones?” *Foreign Affairs en español*. México DF, volumen 5, número 2, pp. 84-92.

CARDOSO, Fernando Henrique

2001 “A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, número 44 N°44 (1), pp.5-12.

CARVAJAL, Hugo

2012 “Brasil: poder hegemónico o integrador”. *Cuadernos de pensamiento político*. Madrid, número 33, pp. 185-201.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de

2007 “The United States and Brazil: a long road of unmet expectations”. *Brazilian Political Science Review*. Brasilia, volumen 1, número 2, pp. 217-223.

- CASON, Jeffrey y POWER, Timothy  
2006 *Presidentialization, Pluralization, and the roll-back of Itamaraty. Explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula.* Hamburg: GIGA.
- CASTRO, Nivalde J. de  
2010 *El papel de Brasil en el proceso de integración del sector eléctrico de Sudamérica. Texto de Discusión del Sector Eléctrico.* Rio de Janeiro: Grupo de Estudos do Setor Eletrico.
- CEBRIO  
2007 *Fuerza Tarea. Brasil en América del Sur. Informe final.* Brasilia: CINDES.
- CECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula y MOTTO, Carlos  
2007 *Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).* Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- CELAC  
2011 *Declaración de Caracas. “En el bicentenario de la lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores”.* Caracas: CELAC. Consulta: 26 de agosto 2012.  
<[http://laradiodelsur.com/wp-content/uploads/docs/1.\\_DECLARACION\\_DE\\_CARACAS.pdf](http://laradiodelsur.com/wp-content/uploads/docs/1._DECLARACION_DE_CARACAS.pdf)>
- CENTRE FOR GLOBAL ENERGY STUDIES.  
2010 *Brazil’s Subsalt Offshore Story.* London: Centre for Global Energy Studies. Consulta: 1 de marzo 2012.  
<<http://www.cges.co.uk/news/552-brazils-subsalt-offshore-story->>
- CEPIK, Marco y ARTURI, Carlos  
2011 “Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a Cooperação sul-americana na área de segurança”. *Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, volumen 54, número 4, pp. 65-691.
- CHAN, Julio José  
1996 *The politics of economic integration in Latin America: a case study of the Andean Group, 1969-1995.* A dissertation submitted to the Graduate Faculty in Political Science in partial fulfillment to the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. New York: The City University of New York.

- CHAN, Julio José  
1997 “Aspectos políticos de la integración del Grupo Andino, 1989-1996”.  
*Comercio Exterior*. Lima, mayo, pp. 378-385.
- CHASE-DUNN, Christopher, TAYLOR, Peter y ARRIGHI, Giovanni  
1994 “Hegemony and Social Change”. *Mershon International Studies Review*.  
Cambridge, volumen 38, número 2, pp. 361-376.
- CHAVES, Carlos Alberto  
2010 La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR.  
*Íconos, Revista de Ciencias Sociales*. Quito, número 38, pp. 29-40.
- CHOMSKY, Noam  
2011 *Hoop en vooruitzicht*. Berchem: Epo.
- CHRISTENSEN, Steen Fryba  
2007 “The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the  
regional integration project survive?” *Revista Brasileira de Política  
Internacional*. Brasilia, número 50, pp.139-158.
- CIA  
2013 *The World Factbook*. Washington DC: Central Intelligence Office. Consulta:  
22 de mayo 2013.  
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>>
- CIC  
2012 *El Tratado de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Comité  
Intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata,  
Consulta: 25 de marzo 2012.  
<<http://www.cicplata.org/?id=tratado>>
- CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (editores)  
2010 *Una región en construcción. Unasur y la integración de América del Sur*.  
Barcelona: Fundació CIDOB.
- CLAES  
2008 “Renuncia el secretario de la Unasur”. *Centro Latinoamericano de Ecología  
Social*. Montevideo, 23 de mayo. Consulta: 29 de mayo 2012.  
<<http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurRenunciaSecretario.htm>>

CLAPPER, James

2011 *The current and future worldwide threats to the National Security of the United States. Senate Hearing 112-159* [Testimonio presentado ante el senado estadounidense el 10 de marzo 2011]. Washington DC: U.S. Government Printing Office. Consulta: 21 de noviembre 2012. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112shrg71354/html/CHRG-112shrg71354.htm>>

CLARIN

2006 “Lula dice que Brasil será la mayor potencia energética mundial del siglo XXI”. *Clarín*. Buenos Aires, 22 de mayo. Consulta: 28 de junio 2012. <<http://edant.clarin.com/diario/2006/05/22/um/m-01200261.htm>>

CNN

2012 “Inversión mexicana crece en Sudamérica”. *CNN (Cable News Network)*. México DF, 11 de enero. Consulta: 5 de setiembre 2012. <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/01/11/inversion-mexicana-crece-en-sudamerica>>

COMINI, Nicolás

2010 “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 230, pp. 14-22.

COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

2004 *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana*. Cusco: CSN. Consulta: 18 de marzo 2011. <<http://www.unasur.org/uploads/92/49/92492edfad3b9cf35387d22e39e5b9b1/Declaracion-del-Cusco-sobre-la-Comunidad-Suramericana-de-Naciones-2004.pdf>>

COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

2005 *Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones*. Brasilia: CSN. Consulta: 18 de marzo 2011. <<http://www.unasur.org/uploads/c4/45/c4459534ce22e5d8b46aadab2064f1a5/Declaracion-presidencial-y-agenda-prioritaria-Brasilia-30-sep-2005.pdf>>

## COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

2006a *Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones.* Cochabamba: CSN. Consulta: 18 de marzo 2011.  
<<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03225.pdf>>

## COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

2006b *Declaración de Cochabamba: colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana.* Cochabamba: CSN. Consulta: 18 de marzo 2011.  
<[http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/unasur/documentos/Declaracion\\_Cochabamba\\_2006.pdf](http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/unasur/documentos/Declaracion_Cochabamba_2006.pdf)>

## COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

2007a *Declaración de Margarita.* Isla Margarita: CSN. Consulta: 18 de marzo 2011.  
<[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_margarita.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf)>

## COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES.

2007b *Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. I Cumbre Energética Suramericana.* Isla Margarita: CSN. Consulta: 18 de marzo 2011.  
<[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm)>

## CORONATO, Marcos y MOURA, Marcelo

2012 “Por que a empregada sumiu”. *Revista Época.* Porto Alegre, número 714, pp. 76-83.

## CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

2011 *Informe 2011.* Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

## COSTA, Darc

2008 “A América do Sul: um novo espaço em construção”. En CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. *O Brasil no mundo que vem aí.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 139-160.

## COSTA, Darc y PADULA, Raphael

2008 *La geopolítica de la energía, el gasoducto del sur y la integración energética sudamericana. Working Paper.* Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

- COSTA, Gino  
1985 *Rasgos de la política exterior brasilera después de 1964*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.
- COUTO, Leandro  
2006 “A iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul”. *Oikos*. Rio de Janeiro, volumen 5, número 5, pp. 60-75.
- COUTO, Leandro  
2007 “O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, número 50, pp. 159-176.
- COUTO, Leandro  
2010 “Política externa brasileira para América do Sul. As diferenças entre Cardoso y Lula”. *Civitas*. Porto Alegre, volumen 10, número 1, pp. 23-44.
- CUETO, Marcos y LERNER, Adrián  
2012 *Indiferencias, tensiones y hechizos. Medio Siglo de relaciones diplomáticas entre Perú y Brasil 1889-1945*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DABÈNE, Olivier  
2009 *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative exploration*. New York: Palgrave MacMillan.
- DAUDELIN, Jean y BURGESS, Sean  
2011 “Moving in, Carving out, Proliferating: The many faces of Brazil’s multilateralism since 1989”. *Pensamiento Propio*. Guadalajara, volumen 33, número 16, pp. 35-64.
- DE LAS CASAS, Cecilia  
2011 *El Consejo de Defensa Suramericano y la Cooperación en materia de seguridad y defensa en América del Sur*. Tesis para obtener el grado académico de magister en diplomacia y relaciones internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar.
- DE LOMBAERDE, Philippe y VAN LANGENHOVE, Luk  
2005 *Indicators of Regional Integration: Methodological Issues. IIS Discussion Paper número 64*. Brugge: UNU-CRIS.

- DE LOMBAERDE, Philippe y GARAY, Luis Jorge  
2006 *The new regionalism in Latin America and the role of the US. Background Paper.* Tokyo: OBREAL/EULARO.
- DE LOMBAERDE, Philippe, SÖBERBAUM, Frederik y VAN LANGENHOVE, Luk  
2009 *The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series.* Coral Gables: University of Miami.
- DELPUTTE, Lode  
2011 *Braziliaanse bloei. Hoe een land een grootmacht wordt.* Antwerpen: De Bezige Bij.
- DE MEESTER, Wim  
2009 *De weg naar de UNASUR: regionale integratie in Zuid-Amerika.* Masterproef geschiedenis. Gent: Universiteit Gent.
- DESTRADE, Sandra  
2008 *Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers. GIGA Working Paper N°79.* Hamburg: GIGA Institute of Asian Studies.
- DEUTSCH, Karl  
1957 *Political community and the North Atlantic Area: International organization in the light of historical experience.* Princeton: Princeton University Press.
- DE ZELA, Hugo  
2012 “Las relaciones entre Perú y Brasil: la profundización de la alianza estratégica”. INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (IDEI). *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 15-41.
- DÍAZ, Cástor Miguel y CANO, María de los Ángeles  
2007 *La unión de naciones suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos. Cuadernos Ibero-americanos N° 1.* Madrid: Centro de Estudios de Iberoamérica.

- DOMÍNGUEZ, Carlos Federico  
2007 *Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert  
1990 *Contending Theories of International Relations*. New York: Hasper and Row Publishers.
- DURAND, Francisco  
2009 “El eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 219, pp. 113-126.
- EMBAJADA DE BRASIL EN LIMA  
2012 *Perú-Brasil. Boletín del Sector de Promoción Comercial y Turismo*. Lima: Embajada de Brasil. Consulta: 12 de diciembre 2012. <<http://www.perubrasil.com/system/embajadabrasil/images/publication/26.pdf>>
- ENDERS, Armelle  
1997 *Histoire du Brésil*. Bruxelles: Éditions Complexe.
- EPSTEYN, Juan Claudio  
2009 *Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: el caso brasileño (1995-2008)*. Working Paper número 109. Buenos Aires: FLACSO.
- ESCUADERO, Cecilia  
2012 “Brasil va por más”. *Debate*. Buenos Aires, número 465, pp. 6-11.
- ESNAL, Luis  
2007 “Brasil, nuevo paraíso del Narcotráfico”. *La Nación*. Buenos Aires, 12 de agosto. Consulta: 18 de abril 2012. <<http://www.lanacion.com.ar/933850-brasil-nuevo-paraiso-del-narcotrafico>>
- FAUSTO, Sergio  
2011 “O que os vizinhos pensam do Brasil”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 17 de julio, p. 17.



- FELS, Enrico  
2012 “Power shift? Power in international relations and the allegiance of middle powers”. En FELS, Enrico, KREMER, Jan-Frederik y KRONENBERG, Katharina (editores). *Power in the 21<sup>st</sup> century. International Security and international political economy in a changing world*. Berlin: Springer Verlag, pp. 3-28.
- FLEMES, Daniel  
2008 *Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung. GIGA Focus número 12*. Hamburg: GIGA.
- FORBES  
2011 *The world's biggest public companies*. New York: Forbes. Consulta: 25 de noviembre 2011.  
<[http://www.forbes.com/global2000/list/#p\\_1\\_s\\_arank\\_All\\_All\\_Brazil](http://www.forbes.com/global2000/list/#p_1_s_arank_All_All_Brazil)>
- FORERO, Mario  
2009 *Integración regional y populismo latinoamericano: el caso de la CAN*. Cali: Universidad Icesi.
- GAMBOA, Ricardo  
2011 *Chile y el liderazgo sudamericano de Brasil: ¿Qué estrategia prefieren sus elites? Working Paper número 18*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- GANAPERÚ  
2010 *La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011-2016*. Lima: Gana Perú.
- GARCIA, Alan  
2013 *90 años de aprismo. Hay hermanos, muchísimo que hacer*. Lima: Titanium Editores.
- GARCIA, Jonás  
2008 *El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía de Brasil? UNISCI Discussion Papers número 18*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- GARDINI, Gian Luca  
2010 “Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional”. *Relaciones Internacionales*. Madrid, número 15, pp.11-31.

- GARRÉ, Nilda  
2010 “La Cumbre de Bariloche y su impacto en la consolidación de la paz y seguridad en Sudamérica”. En MONTALVO RUEDA, Nadesha (editora). *Confianza y Seguridad en América del Sur. Cuadernos de Defensa número 2*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, pp. 11-14.
- GARRETON, Manuel Antonio  
2006 “Modelos y liderazgos en América Latina”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 205, pp.102-113.
- GEHRE, Thiago  
2009 “América so Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia, número 52, pp. 63-80.
- GEHRE, Thiago y COUTO, Leandro  
2010 “O Brasil e a reorganização do Sistema Interamericano”. *Meridiano 47*. Brasilia, número 117, pp. 6-7.
- GENEST, Philippe  
2009 *Le conseil sud-américain de la défense et la nouvelle donne géostrategique en Amérique du Sud*. Québec: Centre d'études interaméricaines.
- GIACALONE, Rita  
2006 “La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?” *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, 2006, pp.74-86.
- GOFORTH, Sean  
2011 “Mexico fills void in South American Free Trade Agenda”. *World Politics Review*. Washington DC, octubre. Consulta: 5 de setiembre 2012. <<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/10302/mexico-fills-void-in-south-american-free-trade-agenda>>
- GONZÁLES, Edmundo  
2011 *Las relaciones de Brasil con Venezuela: de la desconfianza a la alianza estratégica. Working Paper N° 15*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- GONZÁLEZ, Guadalupe  
2008 “México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego de equilibrista”. En LAGOS, Ricardo. *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp. 115-144.

- GONZÁLEZ, Guadalupe y VELÁZQUEZ, Rafael  
2012 “La política exterior de México hacia América Latina 2012-2018”. En SCHIAVON, Jorge y VELÁZQUEZ, Rafael. *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas*. México DF: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, pp. 21-29.
- GRABENDORFF, Wolf  
2001 “Perspectivas de una integración política de América del Sur”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 177, pp.21-34.
- GRABENDORFF, Wolf  
2010 “Brasil: de coloso regional a potencia global”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 226, pp.158-171.
- GRATIUS, Susanne  
2007 “El liderazgo de Brasil y la retirada de México de la región”. *La Onda Digital*. Montevideo, número mayo. Consulta: 2 de octubre 2011.  
<<http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/339/b2.htm>>
- GRATIUS, Susanne  
2008 *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*. Madrid: FRIDE.
- GRIFFITHS-SPIELMAN, John  
2009 “Proceso de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa –UNASUR– Un nuevo intento?” *Revista GCG*. Madrid, volumen 3, número 1, pp. 104-119.
- GROOM, A.J.R. y MITCHELL, C.R.  
1978 *International Relations Theory. A bibliography*. London: Frances Pinter Ltd.
- GUALDONI, Fernando  
2007 “Siete países fundan el Banco del Sur”. *El País*. Madrid, 10 de octubre. Consulta: 16 de agosto 2012.  
<[http://elpais.com/diario/2007/10/10/internacional/1191967211\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/10/10/internacional/1191967211_850215.html)>
- GUARESCHI, Roberto  
2008 “Monroe no more?” *Berkeley Review of Latin American Studies*. Berkeley (CA), número fall, pp. 36-38.

- GUDYNAS, Eduardo  
2005 *El regionalismo abierto de la CEPAL: insuficiente y confuso*. México: Programa de las Américas.
- GUDYNAS, Eduardo  
2006 *El camino de la integración sudamericana. Rumbo a Cochabamba 2006*. Montevideo: CLAES
- GUERRA, Sergio  
2007 *El dilema de la independencia*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- GUZMÁN, Oscar  
2008 “El factor energético en la integración de la Unión de Naciones Sudamericanas”. En SCHÜTT, Kurt-Peter y CARUCCI, Flavio (coordinadores). *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 67-116.
- HAASS, Richard  
2008 “The age of Nonpolarity”. *Foreign Affairs*. New York, volumen 87, número 3, pp. 44-56.
- HEEGAARD, William  
2010 *El camino largo de integración regional de defensa y seguridad: desafíos y potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano. ISP Paper 1238*. Brattleboro: SIT Graduate Institute.
- HIRST, Mónica  
2005 *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*. New York: Routledge.
- HIRST, Mónica  
2006 “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 205, pp.131-140.
- HIRST, Mónica  
2008 “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos”. En LAGOS, Ricardo. *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp. 419-458.

- HIRST, Mónica  
2009 *An overview of Brazilian foreign policy in the 21st century. SAIIA Policy Briefing número 6.* Johannesburg: SAIIA.
- HIRST, Mónica  
2011 “Las Relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los tiempos de la pos-Posguerra Fría”. En BENECKE, Dieter (et alumni). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas.* Buenos Aires: Nueva Sociedad – Fundación Friedrich Ebert, pp. 31-48.
- HOFMEISTER, Wilhelm, ROJAS, Francisco y SOLIS, Luis Guillermo  
2007 *La percepción de Brasil en el contexto internacional.* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- HONTY, Gerardo  
2006a “Energía en Sudamérica: una integración que no integra”. *Nueva Sociedad.* Buenos Aires, número 204, pp.119-135.
- HONTY, Gerardo  
2006b “Interconexión energética sin integración política”. *Revista del Sur.* Montevideo, número 165, pp.13-26.
- IGLESIAS, Roberto  
2007 *Los intereses empresariales brasileños en América del Sur. Principales conclusiones de un informe de la Confederación Nacional de la Industria.* Brasilia: Confederação Nacional da Indústria.
- IIRSA  
2011a *IIRSA, 10 años después: sus logros y desafíos.* Buenos Aires: BID-INTAL.
- IIRSA  
2011b *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Documento elaborado por IIRSA y aprobado por el Comité Coordinador del COSIPLAN.* Buenos Aires: BID-CAF-Fonplata.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA  
2012a *Área territorial brasileira.* Brasilia: IBGE. Consulta: 1 de marzo. <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)>

## INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

2012b *Censo Demográfico*. Brasilia: IBGE. Consulta: 1 de marzo.  
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>

JOBIM, Nelson

2010 “El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño”. En MONTALVO RUEDA, Nadesha (editora). *Confianza y Seguridad en América del Sur. Cuadernos de Defensa N° 2*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, pp. 15-24.

JORDAAN, Eduard

2003 “The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Emerging Powers”. *Politikon, South African Journal of Political Studies*. Johannesburg: número 30, pp. 165-181.

KAHHAT, Farid

2007 “Brasil: la visión de sus vecinos y más allá. El caso de la relación entre Brasil y Perú”. En HOFMEISTER, Wilhelm, ROJAS, Francisco y SOLIS, Luis Guillermo. *La percepción de Brasil en el contexto internacional*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 249-265.

KAHHAT, Farid

2008 “La política exterior del Perú en el nuevo siglo”. En PASARA, Luís (editor), *Perú en el siglo XXI*. Lima: PUCP, pp. 283-294.

KAŠPAR, Petr

2011 *The logic of Unasur. Its origins and institutionalization*. Master Thesis. Aalborg: Aalborg University.

KETTERER, Gunther

2010 “UNASUR apresura la creación de una Cláusula Democrática”. *Coyuntura Económica*. Lima, 1 de octubre. Consulta: 30 de mayo 2012.  
<<http://coyunturaeconomica.com/internacional/clausula-democratica-unasur>>

KIM, Won-Ho

2010 “América Latina en el siglo XXI. Reflexiones críticas desde Asia del Este”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 228, pp. 36-46.

- KINDLEBERGER, Charles  
1988 *Historia financiera de Europa*. Barcelona: Crítica
- 
- KRUIJT, Dirk  
2007 “Relaciones de Surinam con Brasil”. En HOFMEISTER, Wilhelm, ROJAS, Francisco y SOLIS, Luis Guillermo. *La percepción de Brasil en el contexto internacional*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 317-335.
- LAFER, Celso  
2000a “Dilemmas and challenges in Brazil’s foreign policy”. *Estudos Avançados*. São Paulo, número 38, pp.63-71.
- LAFER, Celso  
2000b “Brazilian international identity and foreign policy: past, present, and future”. *Daedalus*. Cambridge, número 129.
- LAGOS, Ricardo  
2008 *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- LA NACIÓN  
2012 “Franco: “Si la Unasur nos echa, para mí sería un ascenso””. *La Nación*. Buenos Aires, 14 de agosto. Consulta: 12 de diciembre 2012. <<http://www.lanacion.com.ar/1499303-franco-si-la-unasur-nos-echa-para-mi-seria-un-ascenso>>
- LANDER, Luis  
2008 “La energía como palanca de integración en América Latina y el Caribe”. En SCHÜTT, Kurt-Peter y CARUCCI, Flavio (coordinadores). *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 113-130.
- LA REPÚBLICA  
2011 “Wikileaks revela preocupación de EE.UU. por influencia de Brasil sobre Perú”. *La República*. Lima, 13 de agosto. Consulta: 9 de octubre 2012. <<http://www.larepublica.pe/13-08-2011/wikileaks-revela-preocupacion-de-eeuu-por-influencia-de-brasil-sobre-peru>>
- LAURSEN, Finn  
2008 *Theory and Practice of Regional Integration*. Coral Gables: University of Miami.

- LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa  
2010 “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula. ¿Líder regional o jugador global?”  
*Revista Problemas de Desarrollo*. México DF, volumen 41, número 163,  
pp.53-70.
- LEON-MANRIQUEZ, José Luis  
2005 “China-América-Latina: una relación económica diferenciada”. *Nueva  
Sociedad*. Buenos Aires, número 203, pp.28-47.
- LIMA, María Regina Soares y HIRST, Monica  
2006 “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and  
responsibilities”. *International Affairs*. Oxford, volumen 82, número 1, pp.  
21-40.
- LIMA, Maria Regina Soares  
2007 “Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos”.  
En TOKATLIAN, Juan. *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas  
potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 169-190.
- LIMA, María Regina Soares  
2008a “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?” En  
LAGOS, Ricardo (compilador). *América Latina ¿Integración o  
Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp.89-113.
- LIMA, María Regina Soares  
2008b “El lugar de América del Sur en la política externa brasileña”. En  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Obras de Integración  
física en América del Sur*. Brasilia: Ministerio de Relaciones Exteriores, pp.  
10-31.
- LINDBERG, Leon  
1963 *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford:  
Stanford University Press.
- LISSARDY, Gerardo  
2012 “El banco brasileño que mueve América Latina”. *BBC Mundo*. London, 9 de  
noviembre. Consulta: 4 de junio 2012.  
<[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/11/111109\\_brasil\\_bndes\\_influencia\\_america\\_latina.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/11/111109_brasil_bndes_influencia_america_latina.shtml)>



- LULA DA SILVA, Luiz Inácio  
2003 *Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva en el Congreso Nacional durante la toma de posesión*. Brasilia: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Consulta: 5 de agosto 2011.  
<<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/discurso.pdf>
- LUNA, Laura  
2007 *Banco del Sur: ¿Una alternativa de financiamiento al desarrollo?* México DF: Universidad Tecnológica de México.
- MAIRA, Luis (editora)  
2010 *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- MALAMUD, Andrés y CASTRO, Pablo  
2007 “Are regional blocs leading from nation states to global governance? A skeptical view from Latin America”. *Iberoamericana*. Berlín, volumen 37, pp. 111-130.
- MALAMUD, Andrés  
2009 “La crisis de la integración se juega en casa”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 219, pp. 97-112.
- MALAMUD, Andrés  
2010a “Latin American Regionalism and EU studies”. *Journal of European Integration*. Lisboa, volumen 32, número 6, pp.637-657.
- MALAMUD, Andrés  
2010b “Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur”. En TOSCANO Marcílio, LIXINSKI, Lucas y OLMOS GIUPPONI, María Belén (editores). *The law of Mercosur*. Oxford: Hart Publishing, pp. 9-27.
- MALAMUD, Andrés  
2010c “El Consejo Suramericano de Defensa: entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada”. En SEPULVEDA, Isidro. *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 65-75.

- MALAMUD, Andrés  
2011a “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic or simply Peronist?” En GARDINI, Gian Luca y LAMBERT, Peter (editores). *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 87-102.
- MALAMUD, Andrés  
2011b “La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo?” *Iberoamericana*. Berlin, volumen 11, número 41, pp. 174-179.
- MALAMUD, Andrés  
2011c *A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy*. Miami: University of Miami.
- MALAMUD, Carlos  
2012 *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- MANTEGA, Guido  
2008 “La integración de América del Sur: el BNDES como agente de la política externa brasileña”. En MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Obras de Integración física en América del Sur*. Brasilia: Ministerio de Relaciones Exteriores, pp. 34-51.
- MARCHIORI, Paulo y FERREIRA José Roberto  
2011 “Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde”. *Ciência Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, volumen 16, número 9, pp. 2699-2711.
- MARGOLIS, Mac  
2010 “Brazil needs billions to drill really deep”. *Newsweek Magazine*. New York, 29 de agosto. Consulta: 1 de marzo 2012.  
<<http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/08/29/brazil-needs-billions-to-dig-deep-for-oil.html>>
- MARRA, Teresinha  
2008 “Brasil y la integración sudamericana a comienzos del Siglo 21”. *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile, número 159, pp.97-110.

MARTÍNEZ, María Celia

2011 *La opción sudamericana de Itamaraty: ¿Hacia una redefinición de la identidad internacional brasileña? Working Paper número 48.* Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

MASS

2012 “Brasil: la gran oportunidad del empresario peruano”. *Mass, El Portal de los Nuevos Empresarios*. Lima, 22 de febrero. Consulta: 9 de octubre 2012. <<http://mass.pe/noticias/2012/02/brasil-la-gran-oportunidad-del-empresario-peruano>>

MATTLI, Walter

2005 “Ernst Haas’s evolving thinking on comparative regional integration: of virtues and infelicities”. *Journal of European Public Policy*. Londen, volumen 12, número 2, pp.327-348.

McCLINTOCK, Cynthia

2001 “The OAS in Peru: room for improvement”. *Journal of Democracy*. Washington DC, volumen 12, número 4, pp. 137-140.

MEDEIROS, Marcelo y FERRAZ, María Isabel

2011 *The cognitive dimension of Regional Integration in Latin America: What does neo-bolivarianism mean?* Sao Paulo: IPSA-ECPR Joint Conference.

MEIMAN, Kellie y ROTHKOPF, David

2009 *The United States and Brazil. Two perspectives on dealing with partnership and rivalry.* Washington DC: Center for American Progress.

MELLADO, Noemi, Beatriz (editora)

2009 *Mercosur y Unasur: ¿hacia dónde van?* Buenos Aires: Editora Lerner.

MENEZES, Augusto

2010 “Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?” *Iconos, Revista de ciencias sociales*. Quito, número 38, pp.41-53.

MERCOSUR

1991 *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.* Asunción: Mercosur. Consulta: 28 de enero 2012.

<[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3862/1/cmc\\_1991\\_tratado\\_es\\_asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3862/1/cmc_1991_tratado_es_asuncion.pdf)>

#### MERCOSUR

2011 *Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur. Presupuesto 2012.* Montevideo: Secretaría del Mercosur. Consulta: 24 de setiembre 2012.  
<[gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAge](http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/OpenFile?OpenAge)>

#### MEYER, Peter

2011 *Brazil-U.S. Relations. CRS Report for Congress.* Washington DC: Congressional Research Service.

#### MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES

2007a *XXXII Reunião do Conselho do Mercado Comum e Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL. Programa de Imprensa do dia 18 de janeiro.* Brasília: Sala de Imprensa. Consulta: 29 de mayo 2012.  
<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/01/18/xxxii-reuniao-do-conselho-do-mercado-comum-e>

#### MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES

2007b *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

#### MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTERIOR

2012 *Estatísticas de Comercio Exterior. Evolução das Exportações brasileiras por fator agregado de 1964 em diante.* Brasília: Ministerio do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior. Consulta: 4 de abril 2012.  
<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&refr=608>>

#### MIRANDA, Roberto

2007 “La participación argentina en la integración sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político”. *Invenio*. Rosario, volumen 18, número 10, pp.117-127.

#### MIRANDA, Juan Ignacio

2009 “La pertenencia regional de Argentina, Brasil y Venezuela”. En: *Mercosur y Unasur: ¿hacia dónde van?*, Editora Lerner, Buenos Aires, 2009, pp. 169-200.

- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto  
2003 “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 186, pp.143-157.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto  
2004 *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto  
2008 “O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior”. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá (PA), número 91. Consulta: 12 de julio 2011.  
< [www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf](http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf)>
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto  
2009 “La integración de América del Sur como espacio geopolítico”. *La Onda Digital*. Montevideo, número julio. Consulta: 21 de setiembre 2011.  
<<http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/446/B2.htm>>
- MORALES, Roberto  
2012 “México condiciona reunión ministerial con Brasil”. *El Economista*. México DF, 13 de febrero. Consulta: 6 de setiembre 2012.  
<<http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/02/13/mexico-condiciona-reunion-ministerial-brasil>>
- MORAVCSIK, Andrew  
2008 “The European Constitutional Settlement”. *The World Economy*. Oxford, volumen 31, número 1, pp. 158-183.
- MORENO, Francisco  
2010 “Brasil y el español, condenados al entendimiento”. *Política Exterior*. Madrid, número 52, pp. 139-144.
- MOSCARDO, Jeronimo (editor)  
2010 *Integração da América do Sul*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- NABERS, Dirk  
2008 *Leadership and Discursive Hegemony in International Politics*. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

- NARVAJA, Elvira  
2012 *UNASUR y sus discursos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- NATO  
2012 *The North Atlantic Treaty*. Brussels: North Atlantic Treaty Organization.  
Consulta: 14 de setiembre 2012.  
<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)>
- NERYS, Wilson  
2010 “La integración física y la viabilidad de la IIRSA”. En CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (editores). *Una región en construcción. Unasur y la integración de América del Sur*. Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 207-243.
- NOGUEIRA BATISTA Jr. Paulo  
2008 “A América do Sol em Movimento”. *Revista de Economía Política*. Sao Paulo, número 2, pp.226-238.
- NOVAK, Fabián y NAMIHAS, Sandra  
2012 *Perú-Brasil: el fortalecimiento de una asociación estratégica*. Lima: IDEI/Fundación Konrad Adenauer.
- NUÑEZ, Rogelio  
2010 “Nuevas y viejas misiones de las fuerzas armadas en América Latina”. En SEPULVEDA, Isidro (compilador). *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 33-42.
- NYE, Joseph  
1971 *Peace in Parts. Integration and Conflicts in Regional Organization*. Boston: Little, Brown and Company.
- NYE, Joseph  
1991 *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- OBANDO, Enrique.  
2008 “La energía como tema de seguridad en América del Sur”. En SCHÜTT, Kurt-Peter y CARUCCI, Flavio (coordinadores). *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 117-140.

OLIVA, Carlos

2007 “El ALBA y la Unasur: entre la concertación y la cooperación”. En SERBIN, Andrés, ISA-CONTRERAS, Pável y PEÑA, Lázaro (coordinadores). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, pp. 71-88.

OLIVEIRA, Ivan

2012 *A política comercial brasileira no pós-crise: uma análise de seus determinantes. Working Paper*. Salvador de Bahía, 41 p

OLIVO, Julio

2008 *La iniciativa IIRSA y el ordenamiento del territorio continental*. Lima: Fórum Solidaridad Perú.

OPPENHEIMER, Andrés

2012 “El nuevo bloque latinoamericano”. *El Nuevo Herald*. Miami, 6 de setiembre. Consulta: 27 de setiembre 2012.  
<<http://www.elnuevoherald.com/2012/06/09/1224957/el-nuevo-bloque-latinoamericano.html>>

ORTIZ, Isabel y UGARTECHE, Oscar

2008 *El Banco del Sur: avances y desafíos*. México DF: Instituto de Investigaciones Económicas (Universidad Autónoma de México).

OTALVERO, Edgar

2007 “Integración, des-integración y gasoducto del sur. Cambios políticos y sed de gas en la Suramérica de principios del milenio”. En SCHÜTT, Kurt-Peter y CARUCCI, Flavio (coordinadores). *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 163-189.

OVIEDO, Eduardo Daniel

2011 *La proyección de la ZICOSUR en el mundo: el horizonte de cooperación y rivalidad económica con China. Working Paper*. Buenos Aires: Simposio Electrónica Internacional sobre Política china.

OYARZÚN, Lorena

2008 “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, volumen 28, número 3, pp.95-113.

- OYARZÚN, Lorena  
2010 “El papel de la Unasur”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. México DF, volumen 10, número 3, pp. 39-44.
- PARMA, Carlos Agustín  
2011 *La solución de controversias en la Unasur*. Buenos Aires: Infojus.
- PELLICER, Olga  
2010 “La seguridad regional. Los caminos divergentes de Latinoamérica”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. México DF, volumen 10, número 3, pp. 45-50.
- PEÑA, Félix  
2009 “La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?” *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 219, pp.46-58.
- PEREIRA, Carlos y NEVES, João Augusto de Castro  
2011 *Brazil and China: South-South partnership or North-South Competition?* Washington DC: The Brookings Institution.
- PEREIRA, Cristiane  
2011 *América del Sur. El surgimiento de un actor global*. Madrid: Plaza y Valdes Editores
- PERROTTA, Daniela, FULQUET, Gastón e INCHAUSPE, Eugenia  
2011 “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?” *Nueva Sociedad*. Buenos Aires. Consulta: 4 de febrero 2012.  
< <http://www.nuso.org/userView/notas/fulquet.pdf>>
- PIGNOTTI, Darío  
2011 “El germen de un poco opositor al Mercosur”. *Página 12*. Buenos Aires, 2 de mayo. Consulta: 27 de agosto 2012.  
<<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-167379-2011-05-02.html>>
- PIPIA, Juan Manuel  
2009 “El ascenso de Brasil: la estrategia de jugar en las grandes ligas y la estrategia a dos frentes.” *Temas del Cono Sur. Dossier de Integración*. Buenos Aires, número 59, pp. 24-35
- PORTA, Fernando  
2008 *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas. Documento de proyecto*. Santiago de Chile: CEPAL.



PRIETO, Germán Camilo

2008 *Brasil frente a Unasur: un bajo compromiso ante una enorme responsabilidad. Working Paper.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

#### PROINVERSIÓN

2013 *Estadísticas. Inversión Extranjera Directa.* Lima: Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Perú. Consulta: 20 de febrero 2013.  
<<http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandardsinHijos.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=1537>>

QUINTANAR, Silvia

2010 “Tendencias recientes en la integración y cooperación energética sudamericana. Perspectivas comparadas”. *Estudios Latinoamericanos.* Buenos Aires, número 4, pp. 49-81.

RACOVSKICH, María Alejandra

2010 *Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas. Working Paper.* México DF: FLACSO.

REBOLLAR, Vanessa

2010 *Discurso geopolítico brasileño en el marco de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).* Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales. México DF: FLACSO.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean Baptiste

2000 *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales.* México DF: Fondo de Cultura Económica.

#### REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR

2000 *Comunicado de Brasilia. Reunión de presidentes de América del Sur.* Brasilia: Reunión de Jefes de Estado de América del Sur. Consulta: 18 de marzo 2011.  
<[http://www.unasursg.org/uploads/6e/64/6e642268ec5dc7b005dfea9a029e65cc/COMUNICADO-BRASILIA\\_2000.pdf](http://www.unasursg.org/uploads/6e/64/6e642268ec5dc7b005dfea9a029e65cc/COMUNICADO-BRASILIA_2000.pdf)>

#### REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DE AMÉRICA DEL SUR

2002 *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo.* Guayaquil: Reunión de Jefes de Estado de América del Sur. Consulta: 18 de marzo 2011.  
<<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05282.pdf>>

- RICUPERO, Rubens  
2009 *La siempre anunciada pero cada vez más improbable integración latinoamericana*. Bogotá: Consejo Empresarial de América Latina.  
[www.ceal-int.org/esp/publicaciones/files/recupero.pdf](http://www.ceal-int.org/esp/publicaciones/files/recupero.pdf)
- RICUPERO, Rubens  
2010 *Brasil y el mundo. La política externa post-Lula. Braudel Papers*. Sao Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial.
- RÍOS, Jerónimo  
2011 “Unasur o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela”. *Reflexión Política*. Bogotá, número 25, pp. 50-63.
- ROCHA, Alberto  
2006 “La geopolítica de México en Centroamérica: ¿una hegemonía regional?” *Sociologías*. Sao Paulo, número 16, pp. 308-359.
- RODRIGUES, Luzia y SCHILLING, Paulo R.  
1989 “Calha Norte – além das fronteiras”. *Teoria e Debate*. Sao Paulo, número 6. Consulta: 22 de febrero 2012.  
<<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/sociedade-calha-norte-alem-das-fronteiras>>
- RODRIGUEZ, Tania  
2010 *El rol de Brasil en América del Sur: de la indiferencia al liderazgo regional. Las incidencias de la política exterior brasileña en el sub-continente. Jornadas de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: FLACSO.
- ROJAS ARAVENA, Francisco  
2010 “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. México DF, volumen 10, número 3, pp. 24-31.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (editor)  
2011a *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños*. Buenos Aires: FLACSO.

- ROJAS ARAVENA, Francisco  
2011b “Potencialidades y desafíos de la Celac en el contexto de un nuevo regionalismo”. *Pensamiento Propio*. Buenos Aires, volumen 33, número 16, pp. 217-236.
- ROJAS VALDES, Elfy  
2003 “La especificidad de la identidad sudamericana frente al paradigma latinoamericano”. *Política Internacional*. Lima, número 71, pp.39-46.
- ROSALES, Antulio  
2009 *El Banco del Sur y el sucre: (des)acuerdos sobre una arquitectura financiera alternativa*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- ROSAS, María Cristina  
2008 “México y Brasil: ¿buenos enemigos o amigos mortales?” *Revista Mosaico*. Goiânia, número 1, pp.87-105.
- RUEDA-JUNQUERA, Fernando  
2009 “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada.” *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 219, pp. 59-75.
- RUIZ-DANA, Alejandra, GOLDSCHAGG, Peter, CLARO, Edmundo y BLANCO, Hernán  
2007 *Regional integration, Trade and conflict in Latin America*. Winnipeg: IISD.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan  
2002 “De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”. *Perfiles Latinoamericanos*. México DF, número 21, pp. 159-194.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan  
2004 “Argentina, Brasil y EE.UU.: el desafío de una esfera de cooperación. Reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina.” *Agenda Internacional*. Buenos Aires, número 2, pp. 16-30.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan  
2011 *Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. Working Paper N° 19*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- SADER, Emir y GARCÍA, Marco Aurelio  
2010 *Brasil entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

SAHNI, Varun

2007 “¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes”. En TOKATLIAN, Juan. *India, Brasil y Sudamérica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 97-125.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis

2008 “Brasil: política externa y defensa subregional.” En TELLERIA, Loreta y DIAMINT, Rut. *Seminario Internacional. Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*. La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad, pp. 73-81.

SALAZAR, Willy

2011 *Perspectiva histórica del vínculo ABC y su significado actual en la integración sudamericana*. Tesina para obtener el grado académico de magister en diplomacia y relaciones internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar.

SALGADO, Raul

2011 *Could Brazil become a world power in the 21<sup>st</sup> century without an integrated South America?* Birmingham: University of Birmingham.

SALOMÓN, Mónica

1999 “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos””. *Afers Internacionals*. Barcelona, número 45, pp. 197-221.

SANAHUJA, José Antonio

2007 “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas.” *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, número 0 [sic], pp.75-106.

SANAHUJA, José Antonio

2010 “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. En CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (editores). *Una región en construcción. Unasur y la integración de América del Sur*. Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 87-134.

SANAHUJA, José Antonio

2011 “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR.” *Pensamiento Propio*. Guadalajara, volumen 33, número 16, pp. 115-158.

- SANAHUJA, José Antonio  
2012 *Post-liberal Regionalism in South America: the case of UNASUR. Working Paper RSCAS 2012/05.* San Domenico di Fiesole: European University Institute (EUI).
- SÁNCHEZ, Abelardo  
2010 “Avanza Perú, gol de Brasil. Entrevista con Enrique Amayo.” *Revista Quehacer*. Lima, número 178, pp. 58-65.
- SANTA, Rosario (editora)  
2012 *Integración física sudamericana diez años después: impacto e implementación en el Perú.* Lima: Universidad del Pacífico.
- SANTINI, Daniel y VIANA, Natalia  
2012 “Brasil, produtor e exportador de armas.” *Pública, Agência de reportagem e jornalismo investigativo*. Consulta: 3 de julio 2012.  
<<http://www.apublica.org/2012/01/brasil-produtor-exportador-de-armas>>
- SANTOS, Luís Claudio  
2005 “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia, volumen 48, número 2, pp.185-204.
- SAR, Esteban del  
2009 *El Amazonas y sus implicancias para la seguridad de Brasil. Working Paper número 21.* Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- SARAIVA, Miriam  
2007 “Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes”. *América Latina Hoy*. Salamanca, número 45, pp.127-140.
- SARAIVA, Miriam  
2009 “La política exterior brasileña hacia los países Americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en la práctica”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Brasilia, volumen 4, número 8, pp. 101-122.

- SARAIVA, Miriam  
2010 “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia, número 53, pp.151-168.
- SCHENONI, Luis  
2012 “Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasilia, número 55, pp. 31-48.
- SCHILLING, Paulo  
1978 *El expansionismo brasileño*. México DF: El Cid Editor.
- SCHMITTER, Philippe  
1991 “Change in regime type and progress in international relations”. En ADLER, Emanuel y CRAWFORD, Beverly (editors). *Progress in postwar international relations*. New York: Columbia University Press, pp. 89-127.
- SCHÜTT, Kurt-Peter y CARUCCI, Flavio (coordinadores)  
2007 *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- SCHÜTT, Kurt-Peter y CARUCCI, Flavio (coordinadores)  
2008 *El factor energético y las perspectivas de integración en América del Sur*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- SEABRA, Pedro  
2010 *Unasur: South America’s wishful thinking?* Lisboa: IPRIS.
- SENADO FEDERAL  
2013 *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasilia: Senado Federal - Secretaria Especial de Informática, Brasilia.
- SENNES, Ricardo, ONUKI, Janina y DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge  
2004 “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Santiago de Chile, número 3, pp.3-26.
- SENNES, Ricardo y TOMAZINI, Carla  
2006 “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?” *Foreign Affairs en español*. México DF, volumen 6, número 1, pp. 43-60.

- SENNES, Ricardo  
2008 “Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. México DF, volumen 8, número 4, pp.83-91.
- SEPÚLVEDA, Isidro (compilador)  
2010a *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
- SEPÚLVEDA, Juan Pedro y RIVERA, Jorge Riquelme  
2010b “La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 230, pp. 23-36.
- SERBIN, Andrés  
2008 “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”. *Anuario CEIPAZ, número 2, 2008-2009*. Madrid: Icaro, pp. 141-158.
- SERBIN, Andrés  
2009a “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 219, pp.145-156.
- SERBIN, Andrés  
2009b *Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, pp.231-246.
- SERBIN, Andrés  
2010a *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- SERBIN, Andrés  
2010b *OEA y Unasur. Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- SIMOES, Antonio José  
2011 *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.

- SIPRI  
2011 *The SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Consulta: 25 de noviembre 2011. <<http://milexdata.sipri.org/result.php4>>
- SOHR, Raúl  
2006 “Energía y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires: número 204, pp. 150-158.
- SOLIS, Lino  
2005 *Anillo energético sudamericano. Desafíos para la integración energética del Conosur*. Santiago de Chile: Programa Chile Sustentable.
- SORIANO, Juan Pablo  
2012 “Dilma y México: altibajos en una relación indispensable para América Latina”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*. Barcelona, número 97-98, pp. 135-149.
- SORJ, Bernardo y FAUSTO, Sergio  
2011a *El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas. Working Paper N°12*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- SORJ, Bernardo y FAUSTO, Sergio  
2011b *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*. Buenos Aires: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais – Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- SOTERO, Paulo y ARMIJO, Leslie Elliott  
2007 “Brazil: to be or not to be a BRIC?” *Asian Perspective*. Oregon, volumen 31, número 4, pp. 43-70.
- SOTERO, Paulo  
2012 “El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*. Barcelona, número 97-98, pp. 101-116.
- SPEKTOR, Matías  
2002 “O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)”. *Revista Brasileira de Política Externa*. Brasilia: número 45, pp. 117-145.



SPEKTOR, Matías

2010 “Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, volumen 53, número 1, pp. 25-44.

SPEKTOR, Matías

2011a “One foot in the region. Eyes on the global prize”. *Americas Quarterly*. New York, número spring, pp.56-61.

SPEKTOR, Matías

2011b *O regionalismo do Brasil. Working Paper número 16*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.

SPYKMAN, Nicholas John

1944 *Estados Unidos frente al mundo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

STANISLAWSKI, Bartosz

2000 “Regional integration in Mercosur and possible future military developments in the southern cone”. *MACLAS Latin American Essays*. Delaware, volumen 14, pp. 101-118.

STOLS, Eddy

2011 *Brazilië. Vijf eeuwen in dribbelpas*. Leuven: Uitgeverij Acco.

SUZART, Adriana y KALIL, Suzeley

2010 “Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*. Quito, número 38, pp.55-65.

TELESUR

2012 “Unasur ratifica transparencia y credibilidad del sistema electoral venezolano”. *Telesur*. Caracas, 6 de octubre. Consulta: 11 de noviembre 2012.

<<http://www.telesurtv.net/articulos/2012/10/06/jefe-de-la-mision-de-unasur-se-reune-con-hugo-chavez-1132.html>>

TEXEIRA, Carlos Gustavo

2011 “Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, volume 54, número 2, pp. 189-211.

## THE FUND FOR PEACE

2012 *The failed states index 2012*. Washington DC: The Fund for Peace.  
Consulta: 5 de Julio 2012.  
<<http://ffp.statesindex.org/rankings-2012-sortable>>

## TOKATLIAN, Juan (compilador)

2007 *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*.  
Buenos Aires: Libros del Zorzal.

## TORO, Alfredo

2011 “El ALBA como instrumento de “soft balancing””. *Pensamiento Propio*.  
Buenos Aires, volumen 33, número 16, pp. 159-183.

## TRAVASSOS, Mario

1978 *Proyección continental de Brasil*. México DF: El Cid Editor.

## UGARTE, José Manuel

2009 *El Consejo de defensa sudamericano: balance y perspectivas*. Buenos Aires:  
Ministerio de Defensa.

## UGARTECHE, Oscar

2008 “Entre la realidad y el sueño: la construcción de una arquitectura financiera  
latinoamericana”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 217, pp.14-23.

## UGARTECHE, Oscar

2012 “El Perú rehusa liderar UNASUR”. *Agencia Latinoamericana de  
Información*. Quito, 5 de octubre. Consulta: 8 de octubre 2012.  
<<http://alainet.org/active/58492>>

## UNCETABARRENECHEA, Javier

2004 “¿Oasis o espejismo? La travesía en el desierto de la teoría de las relaciones  
internacionales en el análisis de los procesos de integración”. *Agenda  
internacional*. Lima, número 20, pp. 173-194.

## UN COMTRADE

2012 *United Nations Commodity Trade Statistics Database*. New York: UN  
Comtrade. Consulta: el 17 de abril 2012.  
<<http://comtrade.un.org>>

## UNASUR

2008a *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia:  
Unasur. Consulta: 18 de marzo 2011.

<<http://www.integracionsur.com/sudamerica/ TratadoUnasurBrasil08.pdf>>

UNASUR

2008b

*Declaración de Santiago*. Santiago: Unasur. Consulta: 18 de marzo 2011.  
<<http://www.unasur.org/uploads/a4/cd/a4cddb617ffd5f047812be87045e5b25/declaracion-de-la-moneda.pdf>>

UNASUR

2009

*Reunión del Grupo de Trabajo que elabora el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la Unasur*. Quito: Unasur. Consulta: 9 de julio 2012.  
<[http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=398%3Areunion-del-grupo-de-trabajo-que-elabora-protocolo-de-paz-seguridad-y-cooperacion-de-la-unasur&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398%3Areunion-del-grupo-de-trabajo-que-elabora-protocolo-de-paz-seguridad-y-cooperacion-de-la-unasur&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es)>

UNASUR

2010

*Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia*. Quito: Unasur. Consulta: 12 de julio 2012.  
<[http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/AAA04D21-3CC3-4C83-B531-FC376A6DC7C3/200406/protocolo\\_unasur\\_1110.pdf](http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/AAA04D21-3CC3-4C83-B531-FC376A6DC7C3/200406/protocolo_unasur_1110.pdf)>

UNASUR

2011a

*Unasur inaugura su casa en Quito*. Boletín de Prensa. Quito: Unasur. Consulta: 30 de mayo 2012.  
<<http://www.unasur.org/uploads/37/ca/37cac6e463ae0897da6b1ac58ce896dc/Inauguracion-sede-Quito.pdf>>

UNASUR

2011b

*Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*. Buenos Aires: Unasur. Consulta: 17 de agosto 2012.  
<<http://www.amersur.org.ar/Integ/DeclaracionUNASUR1108.pdf>>

UNASUR

2012

*Declaración de la III Reunión del Consejo Energético de Suramérica*. Caracas: Unasur. Consulta: 14 de junio 2012.  
<<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10195.pdf>>

UNDP

2013

*Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: United Nations Development Programme.

## UNIÓN EUROPEA

2010 *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Bruselas: Unión Europea. Consulta: 2 de noviembre 2011.  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:es:PDF>>

VADELL, Javier y LAMAS, Bárbara

2010 *The Brazilian leadership and the concentric circles of integration process: from South America to Latin America. Paper prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, October 6-9, 2010*. Pittsburg: LASA.

VALDIVIESO, José Antonio

2010 “Las fuerzas armadas de UNASUR”. En SEPÚLVEDA, Isidro (compilador). *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 36-45.

VAN DIJCK, Pitou

2008 “Troublesome construction: the rationale and risks of IIRSA”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Amsterdam, número 85, pp. 101-120.

VARAS, Augusto

2008 *Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía*. Madrid: FRIDE.

VARGAS, Mónica

2006 *¿Corredores de desarrollo para quién? Apuntes críticos sobre IIRSA en Sudamérica*. Barcelona: Observatoria del Deute en la Globalització.

VEGA, Juan Enrique

2006 *Reflexiones y preguntas sobre las percepciones políticas de las elites brasileña, mexicana y argentina*. México DF: PNUD.

VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra

2010 *El surgimiento asiático y América Latina: implicaciones económicas actuales y perspectivas. Working Paper número 8*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.

VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra

2011 *Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites. Working Paper número 17*. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.

- VILLA, Rafael y VIANA, Manuela  
2008 “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, volumen 28, número 2, pp. 77-106.
- VIGEVANI, Tullo y FAVARON, Gustavo de Mauro  
2008 “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberanía e percepção das elites”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, volumen 51, número 1, pp. 5-27.
- VIGEVANI, Tullo y RAMANZINI, Haroldo Jr.  
2009 “Brasil en el centro de la integración”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, número 219, pp. 76-95.
- VIGEVANI, Tullo y FIGUEIREDO, Débora  
2010 “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil”. En MAIRA, Luis (editor). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 177-207.
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel  
2013 “Brazil: global power-to-be?” En BEASLEY, Ryan, KAARBO, Juliet, LANTIS, Jeffrey y SNARR, Michael. *Foreign Policy in comparative perspective: domestic and international influences on state behavior*. Washington DC: Congressional Quarterly Press, pp. 265-289.
- VILLAFAÑE, Luís Cláudio  
2005 “América do Sul no discurso diplomático brasileiro”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, volumen 48, número 2, pp. 185-204.
- VILLEGAS, Pablo  
2012 *Geopolítica de las carreteras y el saqueo de los recursos naturales*. Cochabamba: CEDIB.
- VIOLA, Eduardo  
2009 *Brazil in South American integration and global and regional politics of climate*. Austin: The University of Texas.
- WEISBROT, Mark  
2011 *Obama’s Latin America Policy: continuity without change*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

## WOODROW WILSON CENTER

2008 *Brasil en América del Sur: ¿liderazgo o hegemonía?* Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

## WORLD BANK

2013 *Data. Gini Index.* Washington DC: World Bank Development Research Group. Consulta: 24 abril 2013.  
<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?page=4>

## YOUNG, Oran,

1991 “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society”. *International Organization*. Cambridge, volumen 45, número 3, pp. 281-308.

## ZANATTA, Loris

2012 *Historia de América Latina. De la colonia al siglo XXI.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

## ZHENJIANG, Zhang

2012 “A necessary ghost hunt? West European integration in East Asian regionalism studies”. En AHMED, Ali, PANDA, Jagannath P. y SINGH, Prashant Kumar. *Towards a new Asian order.* Delhi: Shipra Publications, pp. 43-64.

## ZIBECHI, Raúl

2006a *IIRSA: la integración a la medida de los mercados. Programa de las Américas Informe Especial.* Silver City: International Relations Center. Consulta: 12 de enero 2012.  
<[www.ircamericas.org/esp/3314](http://www.ircamericas.org/esp/3314)>

## ZIBECHI, Raúl

2006b “Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo”. *Pensamiento Crítico.* Madrid, 21 de febrero. Consulta: 12 de enero 2012.  
<<http://www.pensamientocritico.org/rauzib0306.html>>

## ANEXOS

Anexo 1. Comunicado de Brasilia (2000)

Anexo 2. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004)

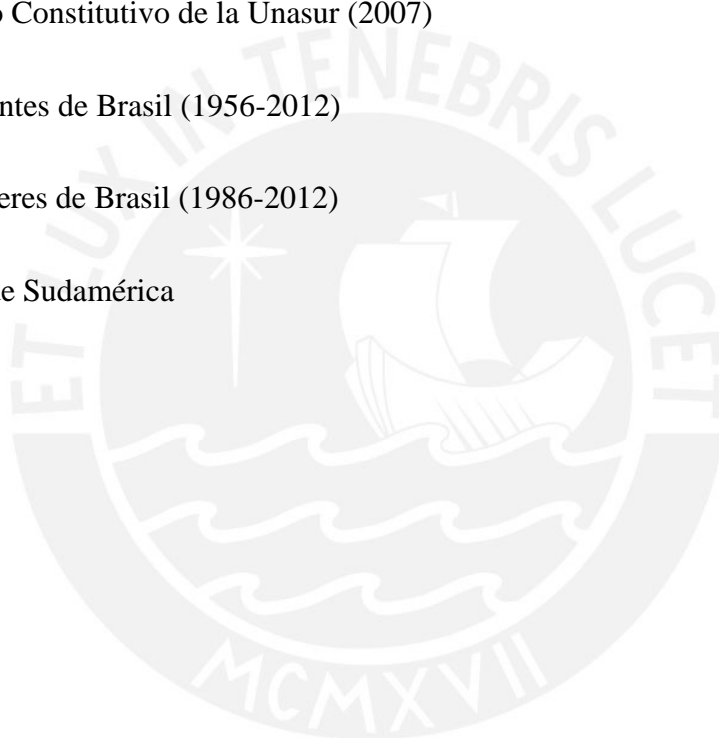
Anexo 3. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión (2006)

Anexo 4. Tratado Constitutivo de la Unasur (2007)

Anexo 5. Presidentes de Brasil (1956-2012)

Anexo 6. Cancilleres de Brasil (1986-2012)

Anexo 7. Mapa de Sudamérica



## Anexo 1. Comunicado de Brasilia

### Reunión de Presidentes de América del Sur

**Brasilia, 1 de septiembre de 2000**

1. Invitados por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori Fujimori; Surinam, Rinaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez; participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García. Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido.

2. Realizada en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil, la Reunión de Presidentes de América del Sur reafirmó el espíritu de entendimiento y armonía que identifica las relaciones entre los países suramericanos y que debe ser constantemente promovido. Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.

3. América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente – aplicando el concepto de desarrollo sostenible –, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración.

4. La paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales. Los Presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, en oposición al uso de la fuerza – o a la amenaza de su uso – contra cualquier Estado, en observancia a las normas pertinentes del Derecho Internacional.



5. Reconociendo que la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región, los Presidentes destacaron la importancia de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia en julio de 1998, así como del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. En ese espíritu, los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión. Los Presidentes estimularán igualmente la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión.

6. El respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, del Derecho Internacional, del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos.

7. Los Presidentes coincidieron en la evaluación de que la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos. Identificaron, en ese sentido, una serie de temas cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología.

8. Los Jefes de Estado reafirmaron el compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región. Manifestaron la convicción de que el refuerzo de la concertación suramericana en temas específicos de interés común constituirá un aporte constructivo al compromiso con los ideales y principios que han orientado su proceso de integración.

9. Los Presidentes recordaron que los procesos de carácter subregional en América del Sur, en particular el MERCOSUR, sus procesos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como la Aladi, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, entre otros, han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe. El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas está, también, basado en la consolidación de procesos subregionales.

10. Asimismo, los Presidentes se congratularon con la propuesta de la Comunidad Andina de iniciar un diálogo político con el MERCOSUR y Chile, aceptada formalmente en los acuerdos adoptados en la Cumbre del MERCOSUR, Bolivia y Chile, celebrada en Buenos Aires, el 30 de junio de 2000. En tal sentido, acogieron favorablemente la iniciativa

boliviana de celebrar en su país dicho diálogo, el que contará con la participación de Guyana y Surinam en los temas de la agenda de interés común.

11. La consolidación y la instrumentación de la identidad suramericana contribuirán, así, al fortalecimiento de otros organismos, mecanismos o procesos regionales con un alcance geográfico más amplio, de los cuales forman parte países de América del Sur. Esa visión se aplica, en el ámbito político, especialmente, al Grupo de Río – al cual convergen las iniciativas de aproximación entre países de América Latina y Caribe –, a la Organización de los Estados Americanos, a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas o a la Conferencia Iberoamericana, entre otros foros. También se aplica, en el ámbito económico comercial, a la Aladi, al SELA o a las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. La identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo.

12. La cohesión de América del Sur constituye también un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los desafíos comunes de la globalización – sus efectos desiguales para diferentes grupos de países y, dentro de los países, para sus habitantes –, podrán ser mejor enfrentados en la medida en que la región profundice su integración y continúe, de forma cada vez más eficaz, actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

13. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en que el proceso de globalización, conducido a partir de una perspectiva de equilibrio y de equidad en su desarrollo y en sus resultados, puede generar para los países de la región beneficios tales como la ampliación del comercio, la expansión de los flujos de inversión y la mayor divulgación del conocimiento y de la tecnología. Al mismo tiempo, este proceso también genera desafíos que deben ser enfrentados igualmente a través de compromisos políticos y acciones concertadas de los países de América del Sur, de manera que la globalización se convierta en un medio eficaz para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social.

14. Los Jefes de Estado concordaron con la evaluación de que la determinación para implementar políticas macroeconómicas consistentes es esencial para la estabilidad interna de cada país y para garantizar avances continuados en los procesos de integración. Enfatizaron, por otro lado, la importancia fundamental de un ambiente económico externo favorable que complemente los esfuerzos nacionales y regionales. Señalaron, en ese contexto, la importancia de precios adecuados para los productos básicos exportados por la región, teniendo en mente la importancia de ese aspecto para los esfuerzos de erradicación de la pobreza.

15. Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empiecen a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Presidentes recordaron que sus países adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años noventa, al mismo tiempo que

persisten importantes barreras impuestas por los países desarrollados a exportaciones de productos suramericanos. La ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay no fue suficiente para corregir los actuales desequilibrios en los flujos económicos y comerciales internacionales. El sistema multilateral de comercio aún padece de distorsiones provocadas por medidas proteccionistas y otras medidas de apoyo a su producción por parte de los principales socios.

16. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su compromiso con el fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio y con el perfeccionamiento del sistema multilateral de comercio en bases equitativas, justas y no discriminatorias. Para ello, las futuras negociaciones comerciales multilaterales deberán basarse en una agenda positiva y tomar en consideración la relación entre comercio y desarrollo, así como las necesidades y preocupaciones específicas de los países en vías de desarrollo. Es prioritario para América del Sur el lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales, que incluya un compromiso claro sobre acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en este campo. Es también prioritaria la inclusión de fórmulas de tratamiento especial y diferenciado que tengan en cuenta las diferencias estructurales y respondan con instrumentos adecuados a las necesidades de los países en desarrollo.

17. Los desequilibrios en los mercados financieros internacionales siguen siendo fuente de preocupaciones. La comunidad internacional debe perseverar, con un mayor grado de prioridad, en la identificación y ejecución de medidas para corregir dichos desequilibrios, los cuales pueden tener efectos altamente negativos para los esfuerzos internos de estabilización económica en América del Sur. De la misma manera, para algunos de los países suramericanos muy endeudados, el servicio de su deuda no sólo constituye una pesada carga, como también pone en peligro la estabilidad y compromete seriamente su desarrollo económico y social. En ese sentido, los mandatarios instaron a la comunidad financiera internacional a trabajar para que se encuentre, entre todos, una rápida solución para ese problema y exhortaron a los acreedores a adoptar medidas tendientes a favorecer tal propósito, para contribuir así al restablecimiento del crecimiento económico de los países afectados por el endeudamiento y apoyar la lucha de los gobiernos de la región contra la pobreza.

18. Los Presidentes expresaron su satisfacción con la participación del Representante del Congreso Nacional de Brasil, Diputado Vilmar Rocha, y la presencia de los siguientes observadores: Representante de México, Jorge Castañeda; Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), Juan Francisco Rojas Penso; Secretario General de la Comunidad Andina (CAN), Sebastián Alegrett; Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Ney Lopes de Souza Junior; Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Otto Boye; Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo; Presidente del Directorio del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Genaro Sánchez; y Presidente del Consejo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Sebastião Cunha.

\* \* \*

19. Los Presidentes de América del Sur dejan registrado, a continuación, los entendimientos, conclusiones y recomendaciones resultantes de sus deliberaciones sobre los temas de la agenda de la Reunión de Brasilia.

## DEMOCRACIA

20. La consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur y de la superación, por medio de soluciones negociadas, de disputas entre naciones hermanas. La plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. El amplio intercambio de ideas ocurrido durante la Reunión de Brasilia fortaleció el compromiso común irrenunciable con la democracia, la paz y la integración.

21. La democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región. Es indispensable estimular la participación efectiva, ética y responsable de los ciudadanos y de sus organizaciones en la democracia; contribuir a la modernización y al fortalecimiento de los partidos políticos; promover la participación de las organizaciones civiles y su contribución en el debate de los temas de interés público; ampliar el acceso a la justicia a los pueblos de los países de América del Sur; garantizar el mantenimiento de procesos electorales libres, periódicos, transparentes, justos y pluralistas, basados en el sufragio secreto y universal; y estimular el fortalecimiento institucional de los procesos electorales mediante el uso de tecnologías avanzadas de informática.

22. Los Jefes de Estado coincidieron en que la democracia en América del Sur debe ser reforzada con la permanente promoción y defensa del estado de derecho; la aplicación eficiente de los principios de buena gobernanza; transparencia de las instituciones públicas y de los procesos de definición de políticas públicas; combate a la corrupción por medio de medidas legales, administrativas y políticas; reformas y perfeccionamiento de los servicios judiciales, con el objeto de consolidar sistemas más eficaces, transparentes y de amplio acceso para los habitantes de los países suramericanos; acceso libre a la información sobre las actividades de autoridades públicas, así como a los recursos administrativos; y aumento de los niveles de competencia y promoción de la ética y profesionalismo dentro del servicio público.

23. Los Jefes de Estado subrayaron la importancia del "compromiso democrático" del MERCOSUR, Bolivia y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, y del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el "Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia". Se trata de dos garantías adicionales para la estabilidad política y la continuidad institucional en América del Sur. Inspirados por esos precedentes, decidieron que el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy condición para la participación en futuros encuentros suramericanos. Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur.

24. El fortalecimiento de la democracia, su perfeccionamiento y actualización están íntimamente ligados al desarrollo económico y social de los pueblos suramericanos. La pobreza y la marginalidad amenazan la estabilidad institucional de la región. Su erradicación seguirá mereciendo un tratamiento prioritario por parte de los gobiernos de América del Sur. En ese sentido, los Presidentes de América del Sur tomaron nota con satisfacción de la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, el 29 de junio de 2000.

25. La llegada del nuevo milenio coincide con grandes retos en el escenario social en América del Sur. En las últimas dos décadas la vulnerabilidad de amplios sectores de la población de la región no ha dejado de aumentar. Permanecen las carencias esenciales en áreas como la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Erradicar la pobreza absoluta y disminuir las desigualdades, incorporando las capas pobres a los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, exige la ejecución de programas que tengan efectos sobre la desnutrición y el acceso a la educación y servicios de salud básicos, a fin de mejorar los Índices de Desarrollo Humano de cada país.

26. Los Presidentes de América del Sur destacaron la necesidad de garantizar el derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona, y señalaron la necesidad de definir un programa de acción pública regional incorporando múltiples actores sociales, económicos y políticos, con el objeto de favorecer – en el marco de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistemáticos y de solidaridad – la adopción de políticas que contribuyan para hacer frente a los desequilibrios históricos en la distribución de la riqueza. Asimismo, los Presidentes de América del Sur coincidieron en la necesidad de impulsar acciones que fortalezcan los derechos y deberes ciudadanos y que contribuyan también a la seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de intercambio de información y de cooperación para esa finalidad.

27. Los gobiernos de la región reforzarán su empeño en la adopción de medidas necesarias para combatir las violaciones de los derechos humanos, incluso aquellas frecuentemente asociadas a situaciones de desequilibrio social. Con ese espíritu, los Presidentes de América del Sur instruirán a los órganos competentes a identificar programas de cooperación para el fortalecimiento institucional de los respectivos sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Los Presidentes de América del Sur reiteraron el compromiso con el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y se comprometieron a prestar decidido apoyo al ejercicio de reflexión, en el ámbito de la OEA, con miras a su perfeccionamiento.

28. En el área de los derechos humanos, tiene un significado especial para las sociedades de América del Sur la lucha contra el racismo y la discriminación en todas sus manifestaciones y expresiones, en virtud de su incompatibilidad con el estado de derecho y con los ideales y la práctica de la democracia. Los Presidentes observan con preocupación el resurgimiento del racismo y de las manifestaciones y expresiones discriminatorias en otras partes del mundo y expresan su compromiso de preservar a América del Sur de la propagación de dicho fenómeno. Reconocieron que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Afines de Intolerancia ofrece una oportunidad sin igual para la búsqueda de respuestas adecuadas de la comunidad

internacional. Los Presidentes reafirmaron que los países de origen y destino de aquellos que migran tienen la responsabilidad de fortalecer la cooperación en esa área, a fin de asegurar a esas personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos, especialmente el derecho a la vida y a un trato digno, justo y no discriminatorio.

## COMERCIO

29. Los Presidentes de América del Sur coincidieron en la evaluación de los avances sustanciales en los procesos de integración económico-comercial entre los países de la región en los años noventa, así como en el entendimiento de que es necesario persistir en el fortalecimiento de tales procesos. Se refirieron a las negociaciones para la construcción del MERCOSUR, a la conclusión de acuerdos de libre comercio del MERCOSUR con Bolivia y con Chile, a los progresos registrados en el Sistema Andino de Integración, a los acuerdos de libre comercio entre Chile y los países de la Comunidad Andina y, también, al interés en fomentar una mayor articulación entre Guyana, Surinam y las demás economías suramericanas.

30. La participación del sector privado, tanto de empresarios como de trabajadores, y el apoyo de la sociedad representan garantías de éxito y continuidad para esos procesos. En esta perspectiva, los Presidentes decidieron instruir a sus Ministros competentes para coordinar la elaboración de propuestas para la constitución de un foro consultivo suramericano entre altos funcionarios y representantes civiles, con el propósito de identificar acciones conjuntas de los países de la región en los campos del comercio y de las inversiones, dirigidas hacia la consolidación y la profundización del proceso de integración en América del Sur. Esa iniciativa podrá contribuir también para facilitar la coordinación de posiciones suramericanas en los foros de la sociedad civil que han estado reuniéndose de forma regular en el contexto de las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. Tales negociaciones deberán tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico entre los países de América del Sur y, en particular las circunstancias, necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías menores, con el objetivo de garantizar su plena y efectiva participación en dicho proceso.

31. Los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Los Presidentes, en su conjunto, enfatizaron la importancia del proceso de liberalización de mercados en América del Sur y, dentro de esa perspectiva, acogieron con satisfacción el inicio del proceso de negociaciones para la plena incorporación de Chile al MERCOSUR.

32. Las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam, basado en la progresiva liberalización del intercambio de mercancías y servicios, en la facilitación de las inversiones y en la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicho objetivo.

33. Los Presidentes de los países suramericanos reafirmaron el entendimiento de que el proceso de formación de un espacio económico ampliado en la región obedecerá los principios del "regionalismo abierto" y reforzará la posición de los países de América del Sur en negociaciones importantes, que la región desea ver llevadas a buen término, como las de un área de libre comercio de las Américas, las negociaciones que involucran la búsqueda de una mayor articulación con la Unión Europea, o en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, entre otras. Señalaron la expectativa de que esas negociaciones comerciales extraregionales deban contribuir para el desarrollo socioeconómico y para la plena integración de los países suramericanos en la economía internacional.

34. Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su apoyo al proceso de expansión y profundización de la integración económica en el Hemisferio. En ese contexto, recibieron con satisfacción los resultados de la V Reunión Ministerial del ALCA, realizada en Toronto en noviembre de 1999, y reafirmaron su compromiso con la construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones deberán estar terminadas a más tardar en el 2005, sobre bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur. Los Presidentes decidieron, para ello, intensificar la coordinación de las posiciones negociadoras de los países suramericanos.

35. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron que las negociaciones del ALCA, para lograr resultados comprensivos y equilibrados, que satisfagan los intereses de todos los países involucrados, deberán tener en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de los actores involucrados. El proyecto hemisférico debe ser un instrumento efectivo para el desarrollo sostenible y equitativo del conjunto de las Américas.

## **INFRAESTRUCTURA DE INTEGRACIÓN**

36. Los Jefes de Estado observaron que el impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación.

37. Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional.

38. Los Presidentes consideraron prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y subregional. Por su volumen, la financiación de los proyectos de infraestructura de integración deberá ser compartida por los gobiernos, por el sector privado y por las instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y el Banco Mundial. Los Presidentes señalaron, en especial, la importancia de reglas que favorezcan el acceso de los países suramericanos a financiamientos de largo plazo y con intereses adecuados, por parte de las instituciones financieras internacionales, para proyectos de infraestructura. Destacaron, además, la necesidad de identificación de fórmulas innovadoras de apoyo financiero para los proyectos de infraestructura, de manera a estimular la participación de inversores privados y a movilizar todos los recursos posibles, a semejanza del Fondo Latinoamericano de Reservas.

39. Los mandatarios de la región tomaron nota con especial satisfacción del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (anexo), que contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales. El mencionado Plan de Acción, elaborado por el BID, se valió ampliamente de aportes de la CAF y contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos.

40. Los Presidentes enfatizaron el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En ese sentido, los proyectos de infraestructura para la integración deben de ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de energía, de transportes y de las comunicaciones.

41. En el campo de los transportes, los países suramericanos tienen como prioridad la conformación de redes multimodales, que mejor articulen la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, así como faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas, además de contribuir para hacer más dinámico el comercio y las inversiones en el conjunto de la región. Aún en el campo de los transportes, los Presidentes recordaron la existencia de otras fuentes importantes de información para el trabajo de ampliación y modernización de la infraestructura física en América del Sur. Señalaron, en ese contexto, la Red de Transportes y el Inventario de Proyectos Prioritarios para la Integración de América del Sur, aprobados por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; el Plan Maestro de Transportes y su Infraestructura para América del Sur, elaborado por Aladi en el marco de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; las actividades del Grupo de Trabajo Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceánicos; y el trabajo realizado en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica, cuyo propósito es integrar las redes de transporte.



42. En el sector de energía, la integración y complemento de los recursos del continente suramericano – en las áreas de carburantes líquidos y gaseosos, en materia de integración e intercambio de combustibles, como, por ejemplo, gas natural y de interconexión eléctrica y empresas en energía eléctrica – constituyen un eje de aproximación entre los países de la región, que debe ampliarse y mejorarse paralelamente a la preservación del medio ambiente y a la eliminación de barreras injustificables derivadas de restricciones y reglamentos en este sector.

43. Los Presidentes recordaron que el desarrollo de las telecomunicaciones es un factor indispensable para la constitución de los sistemas de logística y para la integración de los sistemas energéticos con una perspectiva regional suramericana. También se apoyan en la infraestructura de las telecomunicaciones las iniciativas de cooperación entre los países de América del Sur para atender las demandas de la sociedad de la información.

44. Los Presidentes decidieron instruir a sus gobernadores en el BID y a los representantes ante los organismos financieros internacionales para que, cuando se juzgue oportuno, propongan en dichas instituciones - teniendo presente, incluso, las dificultades mencionadas en el párrafo 39 y la situación de los países con restricciones de endeudamiento externo -, la adopción de todas las medidas necesarias para la ejecución de las propuestas contenidas en el Plan de Acción anexo, con la finalidad de realizar estudios, prestación de servicios de consultoría y desembolso de financiamientos para apoyar la puesta en práctica de iniciativas para el desarrollo de ejes de integración para el futuro espacio económico ampliado de América del Sur. Los Presidentes destacaron, en ese sentido, la importancia singular del trabajo futuro de coordinación con el BID y la CAF, entre otros organismos internacionales y regionales relevantes.

45. Paralelamente, los Presidentes de América del Sur reforzaron el compromiso de atribuir prioridad política aún mayor a las iniciativas nacionales, bilaterales o subregionales ya en curso con miras a la modernización y al desarrollo de la red de infraestructura de integración en toda la región, destacando, en ese sentido, el papel fundamental del sector privado en dicha empresa.

46. Con el objeto de consolidar una visión regional integrada sobre líneas de acción para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur, con base en el ya citado documento anexo y en las demás referencias arriba, los Presidentes de los países suramericanos decidieron convocar, a través de sus cancillerías, una reunión de nivel ministerial, que deberá realizarse en noviembre/diciembre. La invitación de la República Oriental del Uruguay para ser sede de ese encuentro fue aceptada con satisfacción. En esa oportunidad, también deberán examinarse fórmulas que estimulen y hagan viable el pleno compromiso de la iniciativa privada en ese proceso de modernización de la infraestructura en la región.

## **DROGAS ILÍCITAS Y DELITOS CONEXOS**

47. Los Presidentes de América del Sur enfatizaron su preocupación por el problema de las drogas ilícitas y de los delitos conexos en la región, el cual – según realidades nacionales específicas – puede estar asociado a cuestiones como el contrabando, el tráfico ilícito de

armas y el terrorismo. Se trata de amenazas que representan riesgos para la integridad misma de las estructuras políticas, económicas y sociales de los países suramericanos. El compromiso de los poderes del Estado y del conjunto de la sociedad civil es esencial en la lucha contra esos problemas.

48. Los Presidentes destacaron el papel de la OEA en el progreso de la lucha contra las drogas en el Hemisferio. Señalaron la importancia de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, de 1996, que aprobó el principio de la responsabilidad compartida. Subrayaron, además, la aprobación, en el ámbito de la CICAD, del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, que, al utilizar parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y substituir iniciativas unilaterales de evaluación.

49. Reafirmaron, así, el compromiso de América del Sur con los principios que rigen las relaciones entre Estados y la cooperación internacional en ese campo: responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito o consumidores; y tratamiento equilibrado que confiera igual énfasis a los aspectos de control de la oferta, de reducción de la demanda y de tratamiento de los dependientes.

50. En lo que respecta a las medidas de control de la oferta, los Presidentes de América del Sur concordaron en estrechar la cooperación en los campos de la inteligencia, de las operaciones policiales, del control al tráfico y desvío de precursores químicos (inclusive la homologación de listas de sustancias controladas en el ámbito regional) y del control al tráfico ilícito de armas, así como en combatir el lavado de dinero. Los Presidentes decidieron instituir un mecanismo formal de consultas regulares entre los órganos responsables de la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos.

51. Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del "Financial Action Task Force" / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur - GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional.

52. Los Presidentes reiteraron su apoyo a la búsqueda de actividades económicas alternativas de carácter sostenible para garantizar ingresos adecuados a la población vinculada a los cultivos ilícitos, y se comprometieron a orientar a sus representantes para que examinen fórmulas que faciliten el acceso de los productos alternativos al mercado regional, en el contexto de negociaciones sobre la liberalización comercial en la región.

## **INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO Y TECNOLOGÍA**

53. Los Presidentes de los países de América del Sur coincidieron en la percepción de que las últimas décadas del siglo XX han presenciado la manifestación de una revolución del

conocimiento sin precedentes, cuyas consecuencias afectan todos los ámbitos de la vida y se dejarán sentir con una intensidad todavía mayor en el futuro.

54. Los Presidentes coincidieron en que la vinculación existente entre la producción de ciencia y tecnología y el nivel de desarrollo de las naciones constituye una premisa que la realidad ha confirmado de manera persistente. El conocimiento científico y tecnológico se afirma, por lo tanto, como la base de producción de la riqueza nacional en todos los planos. En el ámbito nacional, el acceso al conocimiento y a la información es cada vez más determinante para impulsar y mejorar la calidad y la eficiencia del sector productivo, incentivar la creación de empresas de base tecnológica, especialmente pequeñas y medianas empresas, mejorar las oportunidades de trabajo, romper los círculos de marginación y pobreza y distribuir de manera más justa y equitativa la riqueza nacional.

55. En ese sentido, señalaron la importancia de que la aceleración del acceso a la nueva era de la sociedad de la información y del conocimiento sea respaldada en sus países por el fortalecimiento de un sistema de educación continuado, que asegure la educación en todos sus niveles a los más amplios sectores de la sociedad y asegure un acceso sin restricciones al conocimiento y a la información, a través de la incorporación y utilización creciente de las nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos y del acceso progresivo de las escuelas y de los centros de formación profesional a la INTERNET.

56. Los Presidentes estuvieron de acuerdo con la necesidad de emprender esfuerzos para implantar una estructura básica de conexión entre la región y las centrales de INTERNET en el mundo. Además, concordaron en diseminar servicios avanzados de redes sobre esa estructura básica, incluyendo, entre otros temas, Procesamiento de Alto Desempeño, Bibliotecas Digitales, Telemedicina y Educación y Trabajo a Distancia, para poner el potencial de educación, ciencia y tecnología de la región al servicio del desarrollo sostenido de cada uno de los respectivos países. Los países de la Comunidad Andina destacaron las posibilidades de cooperación entre los países suramericanos con base en el precedente de los resultados del Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) y del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología.

57. Reconocieron que, para avanzar en el desarrollo de la base científica y tecnológica de la región, es necesario estimular la constitución, con sentido solidario, de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas, cuya construcción permitirá la articulación de las competencias nacionales y el fortalecimiento de la infraestructura de investigación, para elevar la capacidad creativa y la competitividad de los países de la región a un nivel compatible con las exigencias de una sociedad del conocimiento y de la información, en el espíritu más amplio de la Declaración Ministerial sobre tecnología de información, comunicación y desarrollo, adoptada el 7 de julio del 2000, por el Segmento de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, documento ese que recoge las percepciones contenidas en la llamada "Declaración de Florianópolis", aprobada por los países de América Latina y el Caribe, en reunión regional preparatoria del mencionado Segmento.

58. Los Presidentes registraron que, con la intensificación del comercio en escala global, se está presenciando una sistemática reducción de las barreras arancelarias, al mismo tiempo

en que se observa un progresivo aumento de los obstáculos técnicos al comercio de nuestros países. El progreso científico y tecnológico demanda cada vez más laboratorios y estructuras complejas, operadas por personal de alto nivel científico y técnico, así como el desarrollo intensivo y extensivo de la educación superior en todos sus niveles. A mediano y largo plazos, solamente será posible una inserción superior de los países suramericanos en la economía internacional con la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas, que eleven el valor agregado de las exportaciones y mejoren la competitividad regional. El compromiso de aplicar esfuerzos conjuntos al desarrollo de tecnologías básicas capaces de fortalecer dichas metas debe figurar entre las mayores prioridades de los Gobiernos suramericanos. En ese sentido, y teniendo en cuenta la reciente adopción del "Comunicado de Okinawa 2000", los países de América del Sur expresan su firme interés en interactuar con los miembros integrantes del G-8, sobre todo en el ámbito de las cuestiones relativas a los campos de tecnologías de información y biotecnología.

59. Los Presidentes de América del Sur acogieron favorablemente el anuncio, por parte del Gobierno brasileño, de un programa específico para el sector, que será concretado mediante el establecimiento de un Fondo Suramericano de estímulo a las actividades de cooperación científica y tecnológica en la región, en el cuadro de su integración a la sociedad de la información y del conocimiento, con participación abierta a todos los países, propiciando la realización de nuevas actividades y favoreciendo aquellas que se encuentran en curso.

\* \* \*

60. Los Jefes de Estado de América del Sur se felicitaron por los resultados de la Reunión de Brasilia y por la forma objetiva, franca y transparente que caracterizó el intercambio de opiniones sobre los temas de la agenda. El encuentro ha reforzado las sinergias existentes en la región. Sus resultados constituyen un aporte importante para el debate en curso sobre esos mismos temas en otros foros regionales y hemisféricos en los cuales también participan los países suramericanos.

61. Los Presidentes de América del Sur decidieron instruir a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que tomen las providencias para designar, en coordinación con las áreas competentes, cuando sea necesario, puntos focales para la puesta en marcha de los compromisos contenidos en este Comunicado.

62. Los Primeros Mandatarios agradecieron al Gobierno y al pueblo de la República Federativa de Brasil por la hospitalidad recibida y destacaron la excelente organización que permitió el éxito de la Reunión de Presidentes de América del Sur, al igual que al Presidente Fernando Henrique Cardoso, por la iniciativa y la invitación que les extendió para este importante encuentro suramericano, que, sin duda, marcará un renovado rumbo de entendimiento en la región.

Brasilia, 1° de septiembre de 2000

## **Anexo 2. Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones**

### **III Cumbre Presidencial Sudamericana Cusco, 8 de diciembre de 2004**

Los Presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cusco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfitriónico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana e interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones.

#### **I. La Comunidad Sudamericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta:**

La historia compartida y solidaria de nuestras naciones, que desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes, demuestra que nuestros países poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales;

El pensamiento político y filosófico nacido de su tradición, que reconociendo la preeminencia del ser humano, de su dignidad y derechos, la pluralidad de pueblos y culturas, ha consolidado una identidad sudamericana compartida y valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias;

La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional;

La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

En este contexto, el desarrollo de las regiones interiores del espacio sudamericano, contribuirá a profundizar el proyecto comunitario, así como a mejorar la calidad de vida de estas zonas que se encuentran entre las de menor desarrollo relativo.

Su compromiso esencial con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la

generación de empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos;

Su identificación con los valores de la paz y la seguridad internacionales, a partir de la afirmación de la vigencia del derecho internacional y de un multilateralismo renovado y democrático que integre decididamente y de manera eficaz el desarrollo económico y social en la agenda mundial;

La común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad, sustentada en la participación ciudadana que incremente la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y privados, y ejerza el poder con estricto apego al estado de derecho, conforme a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, en un marco de lucha contra la corrupción en todos los ámbitos;

Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.

Nuestra convicción en el sentido que la realización de los valores e intereses compartidos que nos unen, además de comprometer a los Gobiernos, sólo encontrará viabilidad en la medida que los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos.

## **II. El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:**

- La concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas.
- La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la Aladi del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas.
- La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región.
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario.
- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.

· La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.

### **III. La Acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones:**

La Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros.

Los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarán una propuesta concreta de cursos de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de Jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. Los Ministros contarán con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, del Director de la Secretaría del MERCOSUR, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General de la Aladi, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional. Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirán a las denominadas Cumbres Sudamericanas.

El Gobierno del Perú ejercerá la Secretaría Pro Témpore hasta la realización de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se realizará en Brasil en el año 2005. La Segunda Reunión se realizará en Bolivia.

Firmado en la ciudad del Cusco, a los ocho días del mes de diciembre del año 2004.

### **Anexo 3: Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”**

#### **1. Introducción**

La integración regional se presenta como la respuesta más adecuada para enfrentar las circunstancias internacionales actuales y permitirá una presencia más sólida y competitiva de nuestra región en el mundo, más acostumbrada a las necesidades y desafíos particulares de América del Sur.

El establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe sustentarse fundamentalmente en las bases históricas de los pueblos sudamericanos y en las fortalezas que ofrece el proceso de integración, para la construcción de una unión de Repúblicas democráticas y soberanas.

En lugar de basarse en la contraposición y en el antagonismo a otros bloques y regiones, la Comunidad debe explotar fundamentalmente las virtualidades de los procesos de integración y de asociación internacional. Contribuirá asimismo para el fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y Caribe.

Es necesario plantear un nuevo modelo de integración con identidad propia, en medio de la diversidad y las diferencias, que permita construir la ciudadanía sudamericana.

La posibilidad de concretar estas aspiraciones pasa por construir una visión estratégica y de largo aliento, que se base en el patrimonio de integración acumulado en la región.

##### *1. 1. La integración de América del Sur: oportunidades*

América del Sur es una región que presenta un enorme potencial. Posee una extensión de 17.6 millones de km<sup>2</sup>. La diversidad de su territorio abriga ecosistemas diversos, como el Caribe, la Amazonia, la Cordillera andina, el Pantanal, la Pampa, el Cerrado o las regiones heladas del sur del continente. Su población es de 377 millones de habitantes y su producto bruto interno es de US\$ 1,5 billón.

Los países de la región se encuentran, hoy, en proceso de expansión económica, habiendo registrado en conjunto, en 2005, un crecimiento del 4.7%, con bajos índices de inflación, tasas de interés en descenso y disminución de la vulnerabilidad externa, en función del crecimiento de sus exportaciones. Las estimativas preliminares apuntan que, en 2006, el crecimiento del Producto Bruto Interno será del orden de 5,4% en promedio.

La región dispone de elementos fundamentales para el futuro de la humanidad: (a) abundantes recursos energéticos renovables y no renovables; (b) grandes reservas minerales; (c) significativos manantiales de agua; (d) enorme potencial de producción de alimentos y (d) riquísima biodiversidad. Dispone además de un importante y diversificado parque industrial, Universidades y centros de investigación científica y tecnológica de excelencia.



A diferencia de otras regiones, hay pocos litigios territoriales entre las naciones sudamericanas, todos ellos con grandes posibilidades de que sean resueltos por la vía de la negociación diplomática. América del Sur es una zona de paz, libre de manifestaciones de intolerancia política, ideológica o religiosa.

El continente presenta hoy día una enorme vitalidad democrática, que se expresa en la sucesión de elecciones libres y justas, en las reformas políticas que dan solidez institucional a los Estados, en la creciente promoción y defensa de los derechos humanos y, sobre todo, en la ampliación de la participación popular, especialmente de sectores social y étnicamente marginados a lo largo de nuestra historia.

Mas allá de las lenguas de los pueblos originarios, que constituyen un rico patrimonio, existe en América del Sur una considerable homogeneidad lingüística, lo que facilita el diálogo cultural.

Los grandes flagelos que afectan a la región, como conjunto, son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han transformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, los cuales han reconocido la impostergable necesidad de atender al déficit social.

La percepción del difícil cuadro internacional, por un lado, y de las potencialidades que la región posee, por otro, reforzaron en los gobiernos, pero también en los movimientos sociales y la sociedad civil como conjunto, la conciencia sobre la necesidad de la integración. Sin embargo, este reforzamiento no se hace sin contradicciones. Al mismo tiempo en que el Mercosur se expandió, con la integración de Venezuela como miembro pleno y de muchos otros países como miembros asociados, además de la asociación del bloque con la CAN, cobra importancia el problema de las asimetrías entre los países miembros, incluso las de naturaleza geográfica que afectan los países mediterráneos de la región, todas las cuales exigen la máxima atención y soluciones adecuadas.

La construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite regímenes distintos: Mercosur, CAN, CARICOM y Chile. Con miras a la construcción de una integración equilibrada y la consolidación de una Agenda de Integración Social y Productiva, los países de América del Sur, dando énfasis a la convergencia comercial, deben buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural. Ella debe favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

En un período de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo. Se abren fuertes posibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas distintas formas de cooperación exigirán soluciones institucionales integradas.

No fueron pocas las diferencias entre las naciones sudamericanas en estos últimos meses. Paradójicamente, éstas se dieron cuando parecían haberse reunido condiciones excepcionales, objetivas y subjetivas, para la integración regional. Sin desconocer estas cuestiones, ni dejar de buscar soluciones inmediatas para ellas, es fundamental pensar la integración como un proyecto estratégico y con sentido de política de Estado, superior a las contingencias adversas que puedan surgir puntualmente.

Sin perder nunca su dimensión “utópica” – un legado valioso de nuestros próceres – es evidente que la integración sudamericana tiene sus fundamentos en la realidad más apremiante de nuestro continente. Así como también es cierto, que es y será pluralista, porque abriga distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la diversidad democrática interna de nuestros países.

En este sentido, la construcción integral de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe buscar el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Ese proceso debe fortalecer la identidad propia de América del Sur, basada en el carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe de nuestros pueblos. Debe reconocer el papel de los pueblos originarios, de los afro descendientes y de los inmigrantes que tuvieron rol importante en la formación y en las luchas sociales del continente. Desde esa perspectiva, debe contribuir, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe, otorgándole una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.

### *1.2 La integración de América del Sur: desafíos*

La última década del siglo pasado fue marcada por importantes transformaciones del orden internacional en sus dimensiones económica, social y política.

El fin de la bipolaridad construida inmediatamente después de la Segunda Guerra si, por un lado, puso fin a la "Guerra Fría", por el otro profundizó las asimetrías, en la medida en que el multilateralismo entró en crisis y, con él, el conjunto de organizaciones internacionales surgidas en el siglo XX.

Expresión de esto son las dificultades que enfrentan hoy el proceso de reforma de la ONU y las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, en el ámbito de la OMC, para citar dos ejemplos significativos.

Frente a este difícil cuadro, apenas aludido aquí, la integración regional se constituye en una alternativa para enfrentar una globalización que profundiza asimetrías, y contribuye a la marginalidad económica, social y política de decenas de países y de miles de millones de seres humanos.

El proceso de globalización afectó profundamente nuestras economías, agravando todavía más la situación social de nuestros países. Más recientemente, cuando se hicieron visibles las consecuencias de ese proceso - en algunos casos, en situaciones dramáticas - fue posible comenzar a construir alternativas que apuntan a retomar el crecimiento, a la preservación de equilibrios macroeconómicos, al énfasis en la distribución de la renta como instrumento de

eliminación de la exclusión social y de reducción de la pobreza o también a la disminución de la vulnerabilidad externa.

En el plano político, al lado de una clara opción por la democracia, después de dolorosas experiencias autoritarias en muchos países, cobró importancia la tesis de que nuestros problemas podrán ser mejor enfrentados cuando tengamos la capacidad de unir esfuerzos en torno de una serie de objetivos comunes.

## 2. Principios rectores y elementos de la integración sudamericana

Debe considerarse un conjunto de principios básicos de la integración que informen un nuevo modelo de integración y la estructura que le regirá. Dichos principios deben ser:

I. Solidaridad y Cooperación: promoción de instancias que expresen de modo vinculante la voluntad integradora de los Estados, mas allá de sus fronteras y un tratamiento sistemático de las asimetrías tanto entre los países sudamericanos como internamente al espacio nacional. La solidaridad supone mayor equidad, reducción de la pobreza y refuerzo del multilateralismo como principio rector de las relaciones internacionales.

II. Soberanía y Autodeterminación de los Pueblos: respecto a la soberanía nacional de los Estados de América del Sur y a sus prerrogativas para definir estrategias nacionales de desarrollo y las pautas de su inserción internacional.

III. Paz: reforzar la decisión de hacer de América del Sur zona de paz en la cual los conflictos internacionales sean resueltos por medios pacíficos, en conformidad con la Declaración de Guayaquil del 2002.

IV. Democracia y Pluralismo: promoción de la democracia y compromiso de su perfeccionamiento. Una integración sin dictaduras y respetuosa de los derechos humanos. Reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, de los afro descendentes y migrantes, con igualdad de género y respecto a todas minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales. Valoración de los aportes de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a espacios de participación democrática en cada uno de los países sudamericanos.

V. Armonía con la Naturaleza: promoción del desarrollo sostenible. Las preocupaciones de naturaleza ambiental deben estar presentes en todas las iniciativas de desarrollo regional, sobretudo en las obras de infraestructura y energía. Equilibrio de los ecosistemas y protección de la biodiversidad, con reconocimiento y valoración de los conocimientos tradicionales.

### 3. Objetivos de la integración sudamericana

El proceso de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe ser ambicioso y preciso en sus objetivos estratégicos, al tiempo que flexible y gradual en su implementación.

Debe fundamentarse en alianzas estratégicas pautadas por el compromiso democrático, el refuerzo del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana.

Debe darse de manera articulada en las esferas nacional y subnacional, propiciando un involucramiento directo en el proceso de los actores locales y regionales, a partir de estrategias horizontales y descentralizadas.

Debe tener por objetivo la conformación de una zona de libre comercio, teniendo en cuenta los acuerdos existentes de integración económica y atenta al tratamiento de las asimetrías constatadas.

Debe perseguir objetivos económicos y sociales estructurantes, coadyuvantes a la consolidación de un espacio sudamericano integrado.

La construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones debe constituirse a partir de grandes objetivos regionales y tomando por base un conjunto de acciones de impacto inmediato, con énfasis en la reversión del enorme déficit social de la región.

Una vez aceptadas las premisas aquí presentadas, cabrá a los Presidentes definir y aprobar la prioridad, el ritmo y el alcance de las acciones concretas, basados en una evaluación realista, aunque ambiciosa, de las posibilidades de implementación en cada país.

- Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación.
- Establecimiento de un marco institucional permanente para el intercambio de experiencias nacionales en el desarrollo de políticas públicas en el campo social, especialmente para promover la cohesión social y enfrentar el hambre y las situaciones más agudas de exclusión y pobreza extrema.
- Fortalecimiento de la capacidad del Estado de ejecutar políticas públicas eficientes en el campo social.
- Precisión de los indicadores que van a permitir medir los avances en ese modelo de integración sudamericano en lo social.

- Definición de metas sociales compartidas a ser alcanzadas en la región, en conformidad con los Objetivos del Milenio, y de mecanismos de seguimiento de su implementación, en áreas como erradicación del analfabetismo, combate a la desnutrición, el paludismo, la tuberculosis, las enfermedades tropicales y otros flagelos de la extrema pobreza.
- Formulación de un plan regional de Empleo Decente.
- Promoción del acceso universal a los servicios de educación, salud, saneamiento, agua potable y electrificación rural.
- Creación de una red sudamericana de vigilancia y control de la salud pública, que articule programas regionales de vacunación y el desarrollo de proyectos para la compra conjunta o producción concertada de medicamentos esenciales y vacunas.
- Estudiar la posibilidad de una convención sudamericana del agua, tomando en cuenta la legislación interna de cada país.
- Promoción de la agricultura familiar y de la seguridad alimentaria.
- Coordinación en el área de educación, con énfasis en el estudio de las lenguas de la comunidad y en el reconocimiento de diplomas y títulos de graduación y de posgraduación.
- Creación de una Universidad Sudamericana.
- Seguridad energética de la región: la energía, al lado de la infraestructura física, debe cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europea.
- Articulación de las políticas energéticas nacionales.
- Construcción de redes regionales de gasoductos, sistemas de interconexión eléctrica, programas de producción de biocombustibles y actividades industriales conexas en el sector de plataformas de explotación y sistemas de transporte de combustibles.
- Convocación de una reunión extraordinaria de Presidentes de América del Sur para avanzar en las grandes líneas de una planificación energética continental, teniendo en cuenta los estudios que se están realizando en este sector hace más de un año.
- Infraestructura física, conectividad y comunicaciones: es necesario actualizar la información sobre los proyectos prioritarios de infra-estructura consensuados en agosto de 2003 en el marco de la IIRSA, que es parte integrante de la Comunidad.

- Realizar una evaluación de dicho plan a fin de garantizar su orientación hacia la construcción de redes de transporte que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.
- El primer grande objetivo común debe ser la interconexión entre el Pacífico y el Atlántico, por medio de los llamados corredores bioceánicos, en articulación y en beneficio de los países mediterráneos de la región.
- Integración industrial y productiva: implica acciones de política industrial y de innovación comunes, privilegiando inicialmente la articulación de las industrias regionales en determinados sectores con potencial de sinergias y de establecimiento de consorcios, tales como construcción naval, industria aeronáutica, industria de material militar e industria farmacéutica.
- Promoción de un proceso de integración de cadenas y redes productivas a nivel regional, privilegiando la PyMES, cooperativas y las distintas formas de economía social. Consolidación del programa común de combate a la aftosa.
- Realización de Foros Empresariales y Ruedas de Negocios sudamericanos.
- Realización de talleres y seminarios en temas que aporten soluciones para la cuestión de las asimetrías y a la construcción de instrumentos efectivos que permitan avanzar en la complementación económica y productiva y en el desarrollo en una estrategia de integración basada en los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y reconocimiento de las asimetrías a través del trato especial y diferenciado, teniendo en cuenta el desarrollo desigual de países y regiones.
- Integración financiera sudamericana: desarrollo de mecanismos financieros que apoyen la implementación de la agenda de integración sudamericana en el área social, productiva y de infraestructura, teniendo en cuenta las discusiones llevadas a cabo en el grupo de trabajo sobre la integración financiera reproducida en Anexo. Valorización y universalización de los instrumentos y mecanismos ya existentes en la región. En ese sentido, cobra relevancia una mayor utilización del Convenio de Créditos Recíprocos (CCR) de ALADI y la incorporación a la CAF de todos los países sudamericanos que así lo soliciten como socios plenos en la categoría A.
- Identidad cultural: promover el reconocimiento y la valorización del patrimonio cultural común sudamericano y facilitar la circulación de las expresiones culturales representativas de la memoria e identidad de nuestros pueblos. En ese contexto, iniciativas comprometidas con la investigación, la conservación y la difusión del patrimonio lingüístico de la comunidad deben ser estimuladas.
- Participación ciudadana: creación de mecanismos que permitan a la sociedad civil, en particular a los movimientos sociales organizados, participar de manera más eficaz en la definición de las grandes políticas de integración, inclusive a través del diálogo reforzado entre los mecanismos existentes del Mercosur (Foro Consultivo

Económico y Social, por ejemplo) y de la CAN, incluyendo a Chile, Guyana y Surinam. Apoyo a la realización de un Foro Social Sudamericano, como preparación para el Foro Social Mundial.

- Coordinación en el área de defensa: teniendo en cuenta la especificidad de la problemática de la seguridad colectiva, es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Sudamericana de Defensa. En ese sentido, la Declaración de Bogotá (julio de 2006) de los Ministros de Defensa de la región subraya la importancia de los principios de soberanía y no intervención y apunta hacia una serie de iniciativas de cooperación en la materia.

- Promoción de una política migratoria sudamericana: asegurar la libre circulación de las personas, teniendo como base el respeto a los derechos humanos, que lleve a la realización de proyectos que promuevan el pluriculturalismo y la plena integración de los migrantes en los países de destino. Los países sudamericanos deben concertar y promover una política que asegure globalmente, inclusive ante los países desarrollados, un tratamiento integral de la problemática migratoria y la adopción de normas universales sobre circulación de las personas. El acuerdo para exención de visas y pasaportes, firmado por los Cancilleres de la Comunidad en Santiago (noviembre 2006), es el primer paso para la libre circulación y contribuye a la consolidación de una ciudadanía sudamericana.

- Integración en el plano subnacional: la construcción de la Comunidad Sudamericana debería incorporar la integración en el plano subnacional, promoviendo la participación de los actores políticos y sociales, por cuanto parte importante de procesos involucrados en la misma se suceden a nivel local y regional y especialmente en las zonas fronterizas. Podría promoverse la participación de los gobiernos regionales y locales, aprovechando la articulación de las experiencias bilaterales y regionales que se están desarrollando en varias áreas de frontera de nuestros países. Consolidación del programa común de combate a la aftosa.

- Lucha contra la corrupción y coordinación sudamericana para derrotar el narcotráfico: coordinación de esfuerzos e intercambio de información y de experiencias en la lucha contra el crimen organizado y la impunidad.

- Política de información sudamericana: aproximación de los esfuerzos actualmente existentes en las áreas de la tecnología de la información y de las comunicaciones. Las experiencias nacionales y regionales deben ser aprovechadas. Consolidación de la página de internet de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

- Política de ciencia y tecnología: utilizar como herramienta poderosa de comunicación e integración el uso de internet, mediante el desarrollo de una plataforma sudamericana con base en un servidor propio. Promoción de la ciencia y tecnología como bienes públicos e integración de una red sudamericana que vincule las comunidades científicas. Programas regionales de innovación y de generación de excelencia en áreas consideradas estratégicas, tales como energías renovables y

no renovables, especialmente biocombustibles, y el ciclo de desarrollo industrial de ellos derivados; fármacos, con énfasis en políticas públicas de impacto social; biotecnología y tecnología de la información y la comunicación.

- Coordinación de políticas ambientales: ante la importancia que representan los temas ambientales para la región, particularmente la biodiversidad, establecer una agenda concertada en esa materia. Coordinación interestatal de América del Sur en la prevención de catástrofes.

#### 4. Arquitectura institucional

Aunque deba tomarse en cuenta el planteamiento de definir la institucionalidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones a partir de la convergencia de los esquemas de integración existentes, es evidente que ese modelo, por sí sólo, no garantizará la solidez y la rapidez necesarias para la consolidación de la Comunidad.

Es imprescindible que se den pasos en materia de fortalecimiento institucional, más allá de las reuniones Presidenciales, Ministeriales y sectoriales. Para lograr los objetivos de efectiva coordinación de la Comunidad, se hacen necesarias instancias orgánicas, que garanticen la planificación, implementación y continuidad de los proyectos e iniciativas regionales. Desde esa perspectiva, se propone, como medidas inmediatas:

- establecer una Comisión de Coordinación, de la que participen todos los países de la región, a través de representantes designados por sus gobiernos, así como los Secretariados del Mercosur, de la CAN y representantes del CARICOM y de ALADI, la cual garantizará la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas ya existentes. La Comisión de Coordinación deberá contar con una Secretaria Permanente, con estructura reducida, para apoyar las actividades de la Comunidad Sudamericana de Naciones, incluyendo los Grupos de Trabajo. Los costos de la Secretaria Permanente serán cubiertos por el país sede, que designará su personal técnico y de apoyo, pudiendo la Secretaria incorporar funcionarios designados por los países miembros que, a su propio costo, así lo deseen.

- crear Grupos de Trabajo permanentes, coordinados por encargados de misión de alto nivel, inicialmente para los temas de infraestructura, integración energética y políticas sociales y, a juicio de los Presidentes, para otras áreas contempladas en este documento.

- crear un Grupo de Trabajo ad hoc para la profundización de los estudios pertinentes y elaboración de las propuestas de decisiones relativas a la constitución de los mecanismos financieros y de fomento para América del Sur, sobre la base de las conclusiones que figuran en Anexo.

- establecer un Observatorio Social de América del Sur, bajo la supervisión del Grupo de Trabajo sobre políticas sociales, capaz de fijar parámetros teóricos y metodológicos regionales homogéneos para las acciones en el área social, en



consonancia con los Objetivos del Milenio.

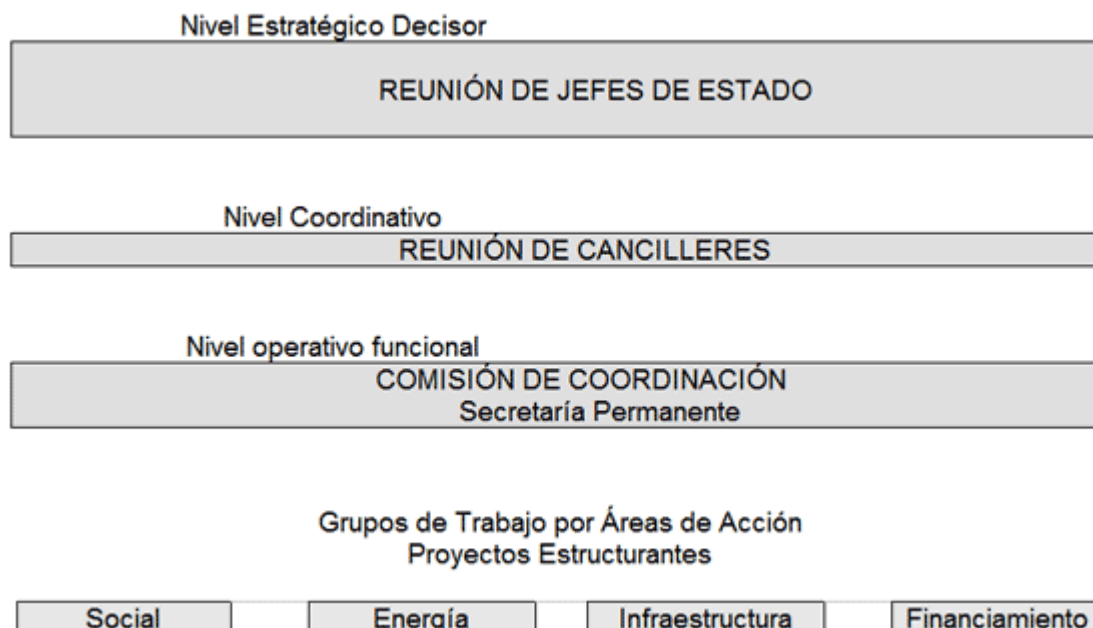
- apoyar la convergencia y la articulación gradual de los parlamentos subregionales ya existentes o en proceso de instalación, con miras a la institución de un espacio parlamentario sudamericano, con participación de Chile, Guyana y Surinam.

- consolidar y profundizar el Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política establecido por el Programa de Acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

- promover la participación de la sociedad civil, a través de diálogo institucional reforzado entre los mecanismos existentes en el Mercosur (Foro Consultivo Económico y Social, por ejemplo) y en la CAN, incluyendo a Chile, Guyana y Surinam, y por medio del apoyo a iniciativas como la plataforma “Somos MERCOSUR” y congeneres andinas, en las cuales convergen los actores sociales y políticos, las organizaciones y movimientos sociales con las esferas gubernamentales.

Se debe considerar la necesidad de negociación de un Tratado Fundacional y constitutivo de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que de nueva densidad jurídica a la iniciativa y que apunte a la creación de una Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Los Presidentes, caso así lo consideren, podrán prorrogar el mandato de la presente Comisión Estratégica de Reflexión para que elabore, con asesoramiento de un comité de juristas, proyecto de Tratado para consideración de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

### Estructura Funcional



## 5. Relacionamiento externo de la Comunidad Sudamericana de Naciones

Los ejercicios de la Cumbre América del Sur-Países Árabes (Brasília, abril de 2005) y de la próxima Cumbre América del Sur-África (Nigeria, noviembre de 2006) denotan la existencia de una base concreta para una actuación externa coordinada de América del Sur. El proceso de Cumbres regionales debe tener continuidad, con la futura realización de una Cumbre América del Sur-Ásia, como forma de fortalecer la presencia internacional concertada de la región.

Hay un gran potencial para la participación coordinada de los países de la región en operaciones de paz de las Naciones Unidas y en acciones de solidaridad internacional.

De manera general, la región ha revelado un sustancial acuerdo sobre las grandes cuestiones internacionales y sobre la agenda multilateral. Esa práctica debe ser estimulada y reforzada, inclusive en el ámbito del Foro Sudamericano de Consultas y Coordinación Política.

En los temas centrales de la agenda internacional en que puedan construirse acuerdos y posiciones comunes, es importante realizar ejercicios de acción conjunta, a ejemplo de lo que ya ocurre en las negociaciones de la Ronda de Doha.

Esta actuación coordinada puede ser reproducida en lo que respecta a instituciones de Bretton Woods y otras. Los países de América del Sur están llamados a intervenir en varias instancias, como la OEA, las Conferencias Iberoamericanas o las Cumbres Europa-América Latina/Caribe. Sin perder la identidad de las políticas externas nacionales, es posible pensar en la convergencia de acciones de la Comunidad también en esos ámbitos.

#### Anexo 4. Tratado Constitutivo de la Unasur

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa de Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

#### PREÁMBULO

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual

en su implementación, asegurando que cada Estado adquiriera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

**ACUERDAN:**

### **Artículo 1 : Constitución de UNASUR**

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

### **Artículo 2: Objetivo**

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

### **Artículo 3: Objetivos Específicos**

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las

políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;

g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;

h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;

i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;

j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;

k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;

l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;

m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;

n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;

o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;

p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;

q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;

- r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
- u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

#### **Artículo 4: Órganos**

Los órganos de UNASUR son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.

#### **Artículo 5: Desarrollo de la Institucionalidad**

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

#### **Artículo 6: El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno**

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son:

- a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del

proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;

b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;

c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

### **Artículo 7: La Presidencia Pro Tempore**

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Sus atribuciones son:

a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;

b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;

c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;

d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

### **Artículo 8: El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores**

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;

d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés

regional e internacional;

- e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;
- r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

#### **Artículo 9: El Consejo de Delegadas y Delegados**

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;
- b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
- e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
- f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;



h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

### **Artículo 10: La Secretaría General**

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

- a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;
- b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;
- c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR;
- d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;
- e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;
- f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;
- g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;
- h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;
- i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser

sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

### **Artículo 11: Fuentes Jurídicas**

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

### **Artículo 12: Aprobación de la Normativa**

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

### **Artículo 13: Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas**

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

### **Artículo 14: Diálogo Político**

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se

refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

#### **Artículo 15: Relaciones con Terceros**

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

#### **Artículo 16: Financiamiento**

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

#### **Artículo 17: Parlamento**

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

#### **Artículo 18: Participación Ciudadana**

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

#### **Artículo 19: Estados Asociados**

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

#### **Artículo 20: Adhesión de Nuevos Miembros**

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

#### **Artículo 21: Solución de Diferencias**

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

#### **Artículo 22: Inmunidades y Privilegios**

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

#### **Artículo 23: Idiomas**

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

#### **Artículo 24: Duración y Denuncia**

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

#### **Artículo 25: Enmiendas**

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

#### **Artículo 26: Entrada en Vigor**

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

#### **Artículo 27: Registro**

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

#### **Artículo Transitorio**

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa de Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos



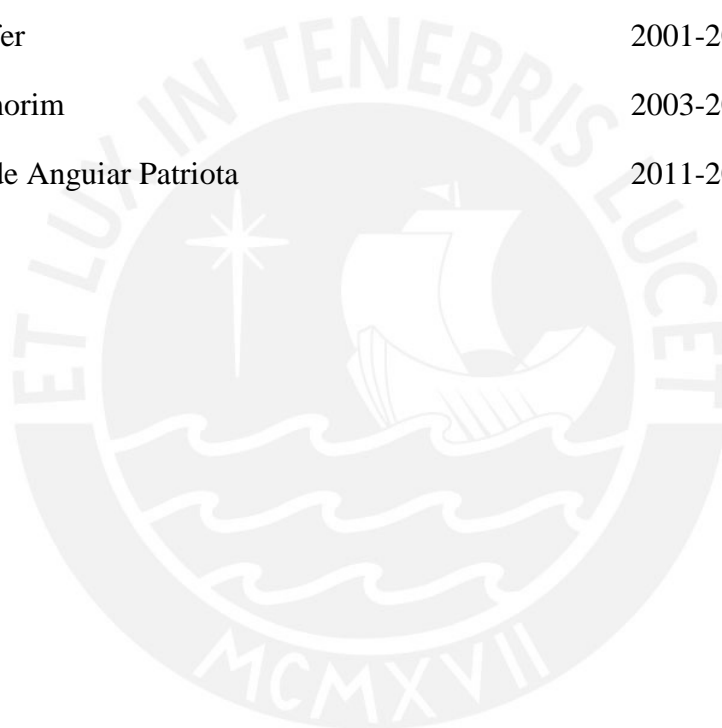
### Anexo 5. Presidentes de Brasil (1956-2012)

Juscelino Kubitschek	1956-1961	Partido Social Democrático
Janio Quadros	1961	Partido Trabalhista Nacional
Raniero Mazzilli	1961	Partido Social Democrático
Joao Goulart	1961-1964	Partido Trabalhista Brasileiro
Castelo Branco	1964-1967	militar (sin partido)
Costa e Silva	1967-1969	militar (Aliança Renovadora Nacional)
Emilio Medici	1969-1974	militar (Aliança Renovadora Nacional)
Ernesto Geisel	1974-1979	militar (Aliança Renovadora Nacional)
Joao Figueiredo	1979-1985	militar (Aliança Renovadora Nacional)
José Sarney	1985-1990	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Fernando Collor	1990-1992	Partido da Reconstrução Nacional
Itamar Franco	1992-1994	Partido da Reconstrução
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	Partido da Social Democracia Brasileira
Luiz Ignacio Lula da Silva	2003-2010	Partido de los Trabajadores
Dilma Rousseff	2011-...	Partido de los Trabajadores



**Anexo 6. Cancilleres de Brasil (1986-2013)**

Roberto de Andreu Sodre Costa	1986-1990
Francisco Rezek	1990-1992
Celso Lafer	1992
Fernando Henrique Cardoso	1992-1993
Celso Amorim	1993-1995
Luis Felipe Lampreia	1995-2001
Celso Lafer	2001-2002
Celso Amorim	2003-2010
Antônio de Anguiar Patriota	2011-2013



Anexo 7. Mapa de Sudamérica



Fuente: <http://thenwetravel.info/maps/regional-maps/south-america-region/south-america-region-map.pdf>